

---

# De la gestion quantitative à la gestion qualitative des enseignants

---

RAPPORT N° 2018-091  
Octobre 2018

---

Rapport à  
monsieur le ministre de l'éducation nationale  
et de la jeunesse

---



**igen**  
Inspection générale  
de l'Éducation nationale

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



**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

**MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,  
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION**

---

*Inspection générale de l'éducation nationale*

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

## **De la gestion quantitative à la gestion qualitative des enseignants**

**Octobre 2018**

**Olivier SIDOKPOHOU**  
Philippe GALAIS

*Inspecteurs généraux de l'éducation nationale*

**Guy WAÏSS**  
Stéphane KESLER

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



## SOMMAIRE

<b>Synthèse .....</b>	<b>1</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Une gestion encore très marquée par une approche quantitative, malgré des perspectives d'avancées qualitatives .....</b>	<b>4</b>
1.1. Un système de gestion quantitative efficace et efficient mais qui suscite des critiques.....	6
1.1.1. <i>Une gestion quantitative efficace et efficiente .....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Une gestion quantitative qui fait l'objet de critiques.....</i>	<i>8</i>
1.2. Une gestion qui permet de réelles perspectives d'évolution qualitative .....	13
1.2.1. <i>Un système de droit commun déjà doté d'outils qualitatifs .....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Des sous-systèmes régis en partie par une gestion qualitative.....</i>	<i>16</i>
<b>2. Une gestion à venir davantage guidée par une approche qualitative du métier d'enseignant 17</b>	
2.1. Par une nouvelle approche de la fonction enseignante .....	19
2.1.1. <i>Avancer et différencier les recrutements .....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Renforcer l'accompagnement des néo-titulaires .....</i>	<i>21</i>
2.1.3. <i>Développer la formation continue .....</i>	<i>22</i>
2.2. Par une nouvelle vision de la carrière des enseignants .....	24
2.2.1. <i>Structurer la carrière des enseignants .....</i>	<i>25</i>
2.3. Se rendre plus proche des enseignants dans leur gestion, pour prendre en compte la carrière dans toutes les dimensions .....	28
2.3.1. <i>Poursuivre la déconcentration .....</i>	<i>29</i>
2.3.2. <i>Développer une gestion des ressources humaines de proximité.....</i>	<i>31</i>
<b>Conclusion .....</b>	<b>33</b>
<b>Annexe - Réponses au questionnaire de la mission par neuf chefs d'établissements de l'académie de Dijon .....</b>	<b>37</b>



## SYNTHÈSE

La question de la gestion des enseignants occupe depuis quelques années une place privilégiée dans le débat public.

Initialement centrée sur l'organisation de la carrière des professeurs avec d'une part la recherche par l'administration d'une plus grande efficacité, d'une accélération des procédures, et, d'autre part la recherche par les professeurs d'une amélioration de leurs conditions de travail, cette gestion vise désormais des objectifs multiples : améliorer les résultats des élèves, avoir un impact sur le mieux-être des enseignants, ou bien encore viser principalement une possible réduction des coûts.

Faisant le choix de **proposer des principes et une méthode** plutôt qu'un catalogue de transformations la mission s'est attachée, au-delà de la lecture des nombreux rapports nationaux et internationaux et en privilégiant le second degré, à évaluer auprès de toutes les catégories d'acteurs, à tous les niveaux du système, leur lecture de la situation actuelle, à recueillir leurs souhaits, mesurer leurs appréhensions et leurs réactions vis-à-vis de grandes hypothèses d'évolution<sup>1</sup>.

Dans une première partie la mission fait le constat que si la gestion des enseignants est encore très marquée par une approche quantitative, **des perspectives d'avancées qualitatives existent déjà**.

S'agissant des modalités actuellement en vigueur, la mission estime que si la gestion quantitative des 884 000 enseignants est efficace et efficiente, notamment par comparaison à d'autres ministères, elle ne parvient pas, cependant, à résoudre certains déséquilibres territoriaux et disciplinaires, ce qui, à terme, pourraient menacer le principe républicain d'égalité.

Ces écueils fonctionnels, bien documentés par de nombreux rapports, sont pour les enseignants interrogés aggravés par une formation à l'exercice de leur métier jugée insuffisante, une reconnaissance institutionnelle, financière et sociale trop faible et par le fait qu'il n'est pas assez tenu compte, à leurs yeux, de leurs besoins individuels dans la formation comme dans le déroulement de leur carrière. D'autres facteurs d'insatisfaction sont également pointés par les corps d'inspection (part insuffisante accordée à la valeur professionnelle des enseignants, absence de différenciation dans les missions, selon les niveaux d'exercice) ainsi que par les chefs d'établissement (caractéristiques de l'établissement insuffisamment considérées, rôle minoré dans la gestion des ressources humaines, missions des enseignants à expliciter, malgré la réforme statutaire de 2014).

La mission note cependant que **la forme essentiellement quantitative de la gestion française, ne fait pas obstacle à de réelles perspectives d'évolution qualitative**. Ainsi, d'ores-et-déjà, nombre de décisions de gestion déterminantes pour la qualité de la vie professionnelle même de l'enseignant se font en concertation avec l'équipe de direction. La mission a pu constater que ce niveau de traitement offre une grande marge de différenciation suivant les établissements : les situations sont multiples et peuvent aller, dans certains cas, jusqu'à une très forte autonomie pédagogique. Il convient par ailleurs de souligner que l'administration de l'éducation nationale a mis au point, au moins au cours de ces dix dernières années, toute une série de dispositifs visant à différencier et à individualiser les situations. Enfin, la mission a souhaité observer les modalités de gestion de « sous-systèmes » qualitatifs qui, au-delà de la modestie des effectifs concernés, présentent quelques caractéristiques communes susceptibles de guider des évolutions à plus grande échelle.

Se dessinent alors les principes d'une gestion aboutissant à une véritable amélioration des résultats du système éducatif, mais également les conditions requises pour que cette évolution profite aux différents acteurs et emporte leur adhésion. Ces conditions constituent le cadre de déploiement qualitatif des hypothèses d'évolution proposées pour chacun des champs abordés précédemment. Elles définissent deux axes à l'action de l'État en matière de gestion des enseignants.

Le premier axe porte sur **une nouvelle approche de la fonction enseignante**.

S'agissant du recrutement, le travail mené conduit à favoriser les périodes d'immersion et les pré-recrutements qui permettraient d'amener une familiarisation progressive aux réalités du métier, mais aussi

---

<sup>1</sup> On trouvera, à titre d'exemple, en annexe la synthèse des entretiens des chefs d'établissements sollicités de l'académie de Dijon.

au positionnement du futur fonctionnaire. Toutefois, pour garantir l'attractivité du métier, il convient d'adapter aux différents viviers de professeurs les modalités de recrutement et d'accompagnement, et notamment, d'intégrer les spécificités des secondes carrières et des contractuels. Ces derniers doivent être considérés comme une ressource pérenne, traitée en tant que telle pour le recrutement, la formation, le suivi et les perspectives de carrière. Leur recrutement par exemple pourrait faire une part à la validation par les personnels de direction, qui pourraient y associer les enseignants du champ disciplinaire concerné.

Le concours, dans sa forme actuelle, dans sa place dans le cursus, son organisation et la nature de ses épreuves, devra donc faire l'objet d'une large refonte pour assurer l'égalité de la ressource enseignante sur tout le territoire, et s'adapter à la diversité des profils d'emploi. Dans ce cadre, **l'hypothèse d'un concours national à affectation académique**, déjà proposée dans plusieurs rapports des inspections générales, peut sembler une piste à privilégier.

Logiquement, l'institution doit ensuite s'attacher à réserver une attention toute particulière à l'affectation des néo-titulaires. Celle-ci concerne tout autant les conditions générales de leur accueil (livret, accueil physique), que la modification des conditions techniques de leur nomination ainsi que l'individualisation de leur prise en charge pédagogique, selon les lieux dans lesquels ils vont devoir enseigner.

Insuffisante en volume, critiquée pour l'absence d'évaluation de son impact sur les résultats des élèves ou les pratiques enseignantes et pour ne pas toujours répondre aux besoins exprimés par les professeurs, la formation continue doit évoluer pour s'inscrire dans cette ambition qualitative et doit adopter un caractère obligatoire : pour l'enseignant, qui doit pouvoir bénéficier d'un cadre de développement professionnel et personnel, mais également pour l'institution qui doit s'engager à intégrer cette formation dans la gestion du parcours de carrière.

Le deuxième axe est relatif à une **nouvelle vision de la carrière des enseignants**.

L'organisation de la carrière apparaît comme le lieu où doivent se rejoindre à la fois les aspirations des enseignants à une meilleure reconnaissance et le désir de l'institution de faire de cette évolution de la carrière un moyen d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Une première modalité consiste à aborder la définition des carrières, comme leur évolution, à partir d'une plus grande diversité de missions spécifiques assurées par l'enseignant, sur le modèle que constituent les postes à profil, mais en associant pleinement au côté des corps d'inspection les personnels de direction à leur gestion. Cependant, pour s'assurer de la reconnaissance pérenne des compétences acquises, la mission considère que le modèle le plus prometteur à long terme, qui se diffuse actuellement dans de nombreux pays de l'OCDE, est **celui des échelles de carrière**, qui propose différentes voies d'évolution ne nécessitant pas d'abandonner la fonction d'enseignant comme fonction principale. Ce modèle supposerait sans doute à la fois un nouveau référentiel et un outil numérique de suivi des formations.

Enfin, du point de vue gestionnaire, la nécessité s'impose de prendre en compte la carrière dans un sens plus large : moments de pause, parcours provisoire ou définitif dans le privé, mais aussi gestion des fins de carrière liée au recul de l'âge de la retraite. Deux récentes mesures devraient, de ce point de vue, avoir des incidences directes et vertueuses sur la gestion des personnels : d'une part la déconcentration des actes de gestion liés à la mise en place de la nouvelle organisation territoriale et d'autre part le lancement d'un accompagnement de proximité (GRH de proximité). Pour atteindre pleinement les effets souhaités, la mission souligne la nécessité de poursuivre à son terme la déconcentration des actes de gestion et d'engager parallèlement une réflexion sur la répartition des compétences managériales entre responsables au sein des régions académiques. Il s'agit de saisir cette concordance pour équilibrer les interventions entre premier et second degré et éviter de circonscrire cette action au seul traitement des personnels en difficulté. La mission note enfin que la question des moyens humains qu'il conviendra d'affecter à cette gestion de proximité demeure centrale et qu'elle peut fournir l'occasion d'introduire de nouvelles opportunités d'évolution professionnelles à certains enseignants.

En conclusion la mission fait donc cinq grands types de préconisations qui concernent le recrutement, l'entrée dans la carrière, la formation continue, la structuration de la carrière et l'organisation du système, en rappelant les trois conditions préalables qui, selon elle, sous-tendent la réussite de ces propositions, qui sont de nature à donner une plus grande dimension qualitative à la gestion des enseignants, sans perdre le bénéfice des résultats de la gestion quantitative.

## Introduction

La question de la gestion des enseignants, toujours d'actualité, occupe depuis quelques années une place privilégiée dans le débat public<sup>2</sup>. Cette évolution s'est accompagnée d'une redéfinition du périmètre concerné.

Le terme de « gestion » a pendant longtemps renvoyé essentiellement à l'organisation de la carrière des enseignants considérée sous une double focale : l'administration déconcentrée recherchait une plus grande simplicité et une accélération des procédures (gestion progressive par les académies de toutes les opérations, dont le mouvement national à gestion déconcentrée), quand, pour les enseignants, l'accent était mis sur la recherche d'améliorations des conditions de travail (temps partiels) et des perspectives de carrière (intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, création d'une hors classe puis d'une classe exceptionnelle...).

La réflexion s'est, depuis les années 2000, peu à peu focalisée autour de l'efficacité de la dépense éducative sous l'influence, d'une part de la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dans une logique de liaison entre les objectifs et les coûts, et, d'autre part, des performances décevantes des élèves français aux tests internationaux, eu égard aux investissements consentis.

L'expression « gestion qualitative » apparaît dans ce contexte comme polysémique, voire ambiguë : il peut s'agir de juger de la qualité de la gestion à l'aune de son efficacité en termes de résultats des élèves, ou d'envisager son impact sur le mieux-être des enseignants, ou encore de viser principalement une possible réduction des coûts. Il est apparu à la mission qu'aucun de ces buts ne devait être laissé de côté, mais qu'il paraissait important de préciser au fil des analyses lequel des buts était particulièrement visé.

Par ailleurs, cette question de la gestion qualitative a fait l'objet de multiples rapports généralistes et de bien des préconisations. Outre les deux rapports de la Cour des comptes précités, il peut être en particulier signalé le rapport précurseur de l'IGAENR *Gestion des ressources humaines, la dimension qualitative de la gestion des personnels (du mythe au quotidien)* publié en janvier 2000, qui notait dans son introduction que :

*« Il n'est pas de réunion, de discours, ni de courrier officiel qui n'invoque la nécessité de mettre en œuvre une "gestion qualitative" ou, mieux encore, une "gestion plus qualitative" des personnels ».*

Le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de 2008*, sous la direction de Marcel Pochard, montre que la situation semble ne pas avoir beaucoup évolué :

*« Les enseignants sont plusieurs centaines de milliers, et une sorte de mur du nombre paraît empêcher toute gestion personnalisée ou même souvent dissuade de l'envisager. [...]*

*Le résultat est globalement insatisfaisant, ce qui conduit naturellement à la conclusion qu'il est urgent de rénover la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale ».*

Le tout récent rapport sénatorial *Métier d'enseignant : un cadre rénové pour renouer avec l'attractivité*, remis en juillet 2018, constatait pour sa part, comme en écho au rapport Pochard que :

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

D'autres rapports récents, plus spécialisés, des inspections générales ont également abordé directement ou indirectement cette question de la gestion qualitative, à l'occasion de réflexions sur le mouvement des enseignants, l'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, la gestion des contractuels ou le bilan des troisièmes concours<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Citons notamment les deux rapports de la Cour des comptes de 2015 et 2017 sur la gestion des enseignants : *Gérer les enseignants autrement* et *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*.

<sup>3</sup> Rapport IGAENR n° 2015-067, *Les mouvements académiques et départementaux comme outil de gestion des ressources humaines*, août 2015 ; rapport IGEN - IGAENR n° 2017-062, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*, juillet 2017 ; rapport IGEN - IGAENR n° 2017-067, *Les personnels enseignants contractuels*, juillet 2017 ; rapport IGEN - IGAENR n° 2017-048, *Bilan des troisièmes concours de recrutement d'enseignants*, juillet 2017.

Ce champ a donc été particulièrement étudié, les propositions ne manquent pas, des plus modestes aux plus radicales, même si leur mise en œuvre est plus aléatoire et leurs effets souvent décevants puisque les inspections générales se trouvent, vingt ans après, à nouveau conduites à interroger les conditions et les modalités du « *passage d'une gestion quantitative à une gestion qualitative des enseignants* ». Il est apparu essentiel à la mission, dans ce contexte, de ne pas simplement redire ce qui a déjà été écrit. Plus précisément, le fil conducteur de ce rapport a été, sans exclure le premier degré mais en se concentrant sur le second degré, d'évaluer auprès de toutes les catégories d'acteurs, et à tous les niveaux du système, leur lecture de la situation actuelle, de recueillir leurs souhaits, de mesurer leurs appréhensions et leurs réactions vis-à-vis des grandes hypothèses d'évolution, afin de proposer des principes et une méthode plutôt qu'un catalogue de transformations.

La mission a donc interrogé les responsables du pilotage des académies d'Amiens, Bordeaux, Créteil et Dijon (recteurs, secrétaires généraux d'académie, directeurs des ressources humaines, directeurs académiques des services de l'éducation nationale, ...), une trentaine d'inspecteurs territoriaux, une trentaine de chefs d'établissements du second degré, une trentaine d'enseignants appartenant aux différents corps de professeurs du second degré et des équipes d'enseignants appartenant à huit établissements, soit une soixantaine de professeurs supplémentaires, renvoyant à des typologies diverses (collège en éducation prioritaire ou non, lycée privé sous contrat, lycée dépendant du ministère de la défense...). Elle a complété ses investigations en rencontrant les responsables de la direction générale des ressources humaines (DGRH) et de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO).

Le résultat combiné de la lecture des précédents rapports, de l'évolution de la réglementation, des entrevues réalisées, du dépouillement des questionnaires écrits et de l'expérience antérieure des membres de la mission dans la gestion du système, conduit à présenter d'abord un tableau relativement précis de la situation actuelle dans toute sa complexité et en tirant quelques conclusions en termes de conduite du changement dans la gestion des enseignants, puis à proposer des pistes concrètes d'évolution qui, si elles ne sont pas nécessairement toutes originales, paraissent, du moins, réalistes.

## **1. Une gestion encore très marquée par une approche quantitative, malgré des perspectives d'avancées qualitatives**

Le système de gestion que nous connaissons actuellement est le fruit d'une longue histoire et certains éléments de complexité, par exemple la différence de gestion entre agrégés et certifiés, peuvent apparaître comme des incongruités du fait des profondes modifications intervenues depuis l'époque de leur apparition. Pour autant, et même si des simplifications sont souhaitables, il est important de rappeler au moins deux éléments qui éclairent l'origine du mode actuel de gestion et les raisons profondes pour lesquelles les enseignants y sont pour beaucoup attachés, en dépit de ses défauts.

En premier lieu, le système éducatif français se caractérise par l'identification très forte des enseignants à sa construction et à ses buts. On peut indiquer comme l'un des moments fondateurs de cette identification la création de l'Université impériale par Napoléon par la loi du 10 mai 1806, dont nous rappelons les deux premiers articles :

*« Art. 1<sup>er</sup> : Il sera formé, sous le nom d'Université impériale un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publics dans tout l'Empire.*

*Art. 2 : Les membres du corps enseignant contracteront des obligations civiles, spéciales et temporaires ».*

Même si cette organisation restera largement théorique et symbolique, la place particulière qu'elle confère aux enseignants dans le système éducatif ainsi que la mission qui leur est confiée marquent encore aujourd'hui profondément la manière dont ces derniers se perçoivent à l'intérieur du système. En particulier, toute modification du mode de gestion des enseignants apparaît vite comme touchant aux fondements mêmes du système éducatif. Pour reprendre les mots de Philippe Savoie, caractérisant la position de l'enseignant :

*« Cela contribue certainement à éclairer sa position ambiguë à l'égard de l'État, qui n'est pas que son employeur mais aussi son créateur, celui dont il attend qu'il reste fidèle à*

*l'engagement moral qu'il a souscrit en rattachant le corps enseignant contemporain à la tradition universitaire, et qu'il respecte en conséquence sa dignité, son autonomie et son statut ».*

Considérer la gestion comme un simple moyen pour atteindre les buts que la Nation fixe au système éducatif constitue donc une erreur d'appréciation pour qui souhaite réformer le mode de gestion des enseignants comme en témoignent les réactions parfois extrêmement vives des professeurs lors de l'évocation, par la mission, de certaines hypothèses concernant le concours ou le mode d'affectation, comme le recrutement direct par les chefs d'établissement, ou la suppression d'épreuves nationales de recrutement.

Un deuxième héritage de l'Histoire est l'importance accordée à l'égalité de traitement par les enseignants dans les opérations de gestion (nominations, mouvement, promotion en particulier) et la crainte souvent exprimée de voir revenir le temps de l'arbitraire, lorsqu'on évoque une place plus grande accordée aux chefs d'établissement dans le choix des équipes enseignantes. Cette crainte doit sans doute être relue à l'aune de la lente évolution, qui court tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, de la gestion des enseignants vers un système à la fois plus transparent et donnant une véritable place aux représentants des personnels. C'est le passage progressif du Conseil supérieur de l'instruction publique tout puissant, décidant depuis Paris de toutes les opérations ayant trait à la carrière des enseignants, aux commissions administratives paritaires (CAP) et au barème, dont il convient de rappeler qu'il a d'abord été vu comme un outil d'équité, avant d'apparaître comme un symbole de la gestion quantitative aveugle et peu soucieuse des individus. Le rapport Pochard décrit ainsi ces perceptions :

*« Des mécanismes plus automatiques, comme le barème, régissent cette gestion. Ils sont perçus de l'extérieur comme le signe de l'abandon de la gestion des enseignants au libre jeu de constructions dépersonnalisées ».*

Il est enfin à noter que cette évolution se fait dans un cadre différent de la lutte générale pour la reconnaissance des droits des travailleurs dans le sens où les instances paritaires ne sont pas vécues, pour la plupart des syndicats enseignants, comme un lieu de la lutte des classes entre salariat et patronat mais comme une instance de régulation entre l'État et des fonctionnaires qui le servent et le constituent. Ce rapport particulier à l'État employeur est là encore un élément culturel dont il convient de tenir compte dans la manière d'envisager les réformes de la gestion des enseignants.

Ainsi la France a-t-elle choisi de faire gérer ses enseignants par un seul employeur, l'État, ce qui distingue notre pays de la quasi-totalité des autres pays européens, et ce malgré l'explosion de ses effectifs en un siècle, liée à la massification et à la démocratisation de l'enseignement. En effet, il y avait, dans l'enseignement scolaire, 169 000 professeurs en 1907, 288 000 en 1960, 879 000 en 2007<sup>4</sup> et plus de 884 000 en 2017<sup>5</sup>, soit une moyenne annuelle de progression, sur cette longue période, de près de 4 % l'an. Ce choix initial et, jusqu'à ce jour jamais remis en cause, a conduit à concevoir une organisation capable de soutenir une telle gestion de masse faisant ainsi de la dimension « quantitative » une préoccupation majeure, voire une priorité, l'aménagement principal consenti ayant été la déconcentration de certains actes de gestion et non pas le transfert à d'autres autorités d'un quelconque pouvoir de gestion sur les professeurs. Toutefois, l'évolution de nos démocraties contemporaines, qui mettent l'individu au centre des préoccupations sociétales, et les performances moyennes des élèves français, comparées à des systèmes éducatifs plus « décentralisés »<sup>6</sup>, dans lesquelles les établissements scolaires sont plus autonomes, ont également conduit les responsables du système éducatif à mettre en place, depuis plusieurs années, des mécanismes de gestion qui apparaissent, par comparaison, plus qualitatifs. Conforter et renforcer ces mécanismes constituent de véritables leviers de transformation que la mission a choisi de

---

<sup>4</sup> Marcel Pochard, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, la Documentation française, janvier 2008, p. 18.

<sup>5</sup> 884 330 personnels enseignants en 2017-2018 dont 341 656 dans le premier degré public, 400 195 dans le second degré public et 142 479 dans l'enseignement privé sous contrat, *Repères et références statistiques 2017*, p. 277, direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). On devrait d'ailleurs parler plutôt d'enseignantes ; elles sont 83,4 % dans le premier degré public ; 58,4 % dans le second degré public et 74,3 % dans le privé sous contrat, dont 90,9 % dans le premier degré.

<sup>6</sup> Les derniers résultats PISA 2015 placent la France au 27<sup>ème</sup> rang sur 72 systèmes éducatifs étudiés avec de fortes inégalités : OCDE PISA 2015 OECD.org

privilégier face à une hypothétique transformation radicale du système, qui n'est pas apparue réaliste, ni désirée par les acteurs rencontrés.

## 1.1. Un système de gestion quantitative efficace et efficient mais qui suscite des critiques

Si la gestion quantitative des enseignants est efficace et efficiente, elle ne parvient pas à prendre en compte certains déséquilibres territoriaux ou disciplinaires et provoque quelques insatisfactions chez tous les acteurs du système, gestionnaires, personnels d'inspection et de direction, enseignants eux-mêmes. Par ailleurs elle fait l'objet de critiques externes très fortes qui la rendent, au moins en partie, responsable des résultats scolaires insuffisants de nos élèves.

### 1.1.1. Une gestion quantitative efficace et efficiente

Une des vertus de l'organisation actuelle de la gestion des plus de 884 000 enseignants de l'enseignement public et privé sous contrat est d'être capable, au premier septembre de chaque rentrée scolaire, de permettre d'affecter chacun d'entre eux devant une classe et d'effectuer, sans incident notable, tous les actes nécessaires au suivi de leur carrière, de leur recrutement jusqu'à leur retraite, en passant par leurs affectations, mutations, rémunérations et promotions.

#### 1.1.1.1 Une gestion efficace au détriment d'une approche qualitative ?

Cette efficacité fait que depuis de nombreuses années, la rentrée scolaire est devenue, de ce point de vue, un non événement. Par ailleurs, lorsque, à titre d'exemple, on consulte les rapports annuels émis par le médiateur de l'éducation nationale on constate que les réclamations formulées par les enseignants sur la gestion de leur carrière avoisinent les 2 000 saisines annuelles, soit seulement 0,22 % du total des professeurs et sont en baisse, s'agissant des personnels titulaires, de 11 % depuis 2011<sup>7</sup>. Au reste la Cour des comptes, si elle est très critique sur bien des aspects de la gestion actuelle des enseignants, souligne bien le fait que celle-ci tient ses objectifs quantitatifs<sup>8</sup> :

*« Cette forte prégnance de l'atteinte des objectifs quantitatifs s'est traduit par des choix en matière d'organisation administrative et s'observe dans l'approche que les responsables du système ont d'un certain nombre de dispositifs ».*

En effet, pour tenir cette performance au quotidien, cette gestion est centralisée au niveau national à la direction générale des ressources humaines (DGRH) en matière de réglementation générale, de régulation des flux de recrutement et pour quelques actes de gestion, comme les promotions des agrégés ou le mouvement des enseignants exerçant en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Elle est largement déconcentrée dans les rectorats pour les professeurs du second degré et dans les directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) pour les professeurs du premier degré. Pour les enseignants du privé hors contrat il peut même se produire que le rectorat accomplisse l'ensemble des actes dévolus aux services académiques, quel que soit le niveau auquel le professeur enseigne<sup>9</sup>.

L'une des conséquences importantes est donc que la gestion des personnels peut apparaître en première analyse comme largement absente des lieux où l'enseignement est dispensé : les écoles, les collèges et les lycées. Dans la même logique elle s'appuie sur des applications informatiques créées, gérées et maintenues par l'administration centrale et ses services déconcentrés. Il se produit donc une forme de distanciation entre l'enseignant et son employeur, d'autant que dans le premier degré, le directeur d'école n'est pas le supérieur hiérarchique de l'enseignant et que, dans le second degré, le chef d'établissement n'a pas de pouvoir disciplinaire. Cette distance, souvent regrettée, est également conçue par certains enseignants comme une garantie contre un possible arbitraire local.

Par ailleurs, la nécessité de « *mettre un enseignant devant chaque classe à la rentrée* » peut conduire à privilégier le quantitatif sur le qualitatif. Ainsi la possibilité d'accéder à la fonction publique<sup>10</sup> par la voie

<sup>7</sup> Voir rapport du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur 2016, ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, p. 230.

<sup>8</sup> Rapport de la Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017, p. 107.

<sup>9</sup> Voir Rapport IGAENR n° 2018-026 sur la *Mise en œuvre par les académies des procédures de contrôle des établissements privés hors contrat*, mars 2018, pages 2, 3 et 4.

<sup>10</sup> Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à « La résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement ».

d'un troisième concours qui est ouverte à des candidats potentiels sous la seule condition d'avoir cinq ans d'expérience professionnelle a, théoriquement, un double objectif : combler les éventuelles vacances de postes des autres voies de sélection, mais également diversifier les publics dans le recrutement, dans la perspective d'un enrichissement mutuel qu'apportent des parcours antérieurs différents, permettant une amélioration qualitative d'ensemble. Il s'avère, comme il sera vu *infra*, que le premier objectif est privilégié sur le second.

Il en va de même plus largement pour tous ceux qui entrent dans la carrière enseignante, nombre des difficultés étant « *en grande partie dues à l'organisation même du système, que ce soit en matière d'affectation, d'accueil ou d'accompagnement* », ainsi que le fait également observer une mission conjointe IGEN - IGAENR de 2017<sup>11</sup>. S'agissant des professeurs du premier degré cette mission observe que les néo-titulaires connaissent leur affectation très tardivement, ce qui peut affecter la qualité de préparation de l'année, l'intégration dans l'équipe et le positionnement vis-à-vis des parents. Cette situation s'aggrave encore du fait de services d'enseignement difficiles, souvent sur plusieurs niveaux et dans plusieurs écoles. Pour ce qui est du second degré c'est la discontinuité qui est pointée entre l'année de stage et l'année de néo-titulaire, les enseignants étant pour la plupart amenés, du fait du mouvement national d'affectation des titulaires, à changer d'académie ente les deux années, ce qui complique considérablement le nécessaire suivi des dispositifs et la tâche des acteurs de la formation.

Enfin une troisième mission conjointe IGEN - IGAENR, toujours de 2017, évoque la situation des personnels contractuels du second degré<sup>12</sup>, dont certains prennent encore leur poste sans accompagnement préalable et sans qu'il leur ait été donné les quelques repères essentiels, tant sur les plans administratifs que pédagogiques, pour s'intégrer valablement à l'institution éducative<sup>13</sup>.

Efficace sur le plan quantitatif mais largement perfectible sur le plan qualitatif la gestion des enseignants est également très efficiente.

Ainsi que le constate la Cour des comptes dans son rapport précité de 2017, *Gérer les enseignants autrement*, le ratio de l'efficience de la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale est de 0,7 %, soit un gestionnaire pour 143 agents. En le comparant à d'autres administrations de l'État comme la Défense, l'Économie et les Finances, la Justice ou l'Intérieur il s'avère qu'en moyenne la productivité de l'administration de l'Éducation nationale en matière de ressources humaines apparaît donc trois fois plus importante<sup>14</sup>. Ces moyennes sont encore plus élevées lorsqu'en sont déduits les personnels d'administration centrale et qu'elles sont analysées par académie<sup>15</sup> : une académie comme celle de Montpellier possède un ratio d'un gestionnaire pour 324 agents, et les moyennes académiques sont de 227 dans le premier degré et de 240 dans le second degré.

L'efficience globale s'est même renforcée ces dix dernières années dans la mesure où, alors que le nombre d'enseignants augmentait de plus de 5 000 personnels, soit plus 5,7 %, le nombre d'emplois de personnels administratifs des services centraux et déconcentrés diminuait de 2 635 ETP, soit moins 10,4 %<sup>16</sup>. Même si l'on ne peut pas isoler la part prise par la diminution du nombre de gestionnaires de ressources humaines dans cet effort de productivité, il ne fait pas de doute que ceux-ci y ont participé tant les regroupements de services se sont multipliés ces dernières années, notamment avec mutualisation entre DSDEN pour la gestion des enseignants du premier degré ou le transfert dans les rectorats d'actes de gestion qui étaient effectués dans les départements.

Il est même fort probable qu'à l'avenir une nouvelle progression de cette efficience se constate puisque de nouvelles compressions d'emplois d'administratifs sont prévues à hauteur de 200 ETP pour la seule rentrée 2018, partagées entre les programmes 141 et 214, le nombre d'emplois d'enseignants restant globalement stable. Cet état de fait entraîne deux conséquences.

---

<sup>11</sup> Rapport IGEN - IGAENR n° 2017-062, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*, juillet 2017.

<sup>12</sup> Ils représentent 7 % des enseignants du second degré.

<sup>13</sup> Rapport IGEN - IGAENR n° 2017-067, *Les personnels enseignants contractuels*, juillet 2017.

<sup>14</sup> Rapport de la Cour des comptes précité, p. 63.

<sup>15</sup> Et qu'on exclut les personnels de gestion des ressources humaines de l'administration centrale.

<sup>16</sup> Chiffres aimablement communiqués à la mission par le secrétariat général du ministère et la DGESCO qui gèrent les emplois administratifs des programmes 141 et 214.

La première est que les services déconcentrés n'affectent que 4 280 ETP d'emplois administratifs<sup>17</sup> à la gestion des ressources humaines des enseignants, de 34 ETP en Corse à 358 à Versailles, pour plus de 884 000 professeurs. Il n'est donc pas surprenant que les opérations effectuées ne comprennent qu'un « suivi individuel et qualitatif des enseignants peu développé », avec, comme priorité, le suivi des personnels en difficulté, ainsi que le fait remarquer la Cour des comptes<sup>18</sup>. Le lancement par la DRGH du ministère, par une note adressée aux recteurs en date du 22 février 2018, d'une « gestion des ressources humaines de proximité » (voir *infra*<sup>19</sup>), ne bute pas actuellement sur une absence de prise de conscience, d'intérêt ou de motivation des services académiques en la matière, mais sur la difficulté à déployer des moyens à la hauteur des enjeux<sup>20</sup>. En effet toute gestion qualitative des personnels, comme il sera vu plus loin, nécessite que du temps lui soit consacré, soit avec des agents spécialisés et formés à cette approche, comme le sont par exemple les psychologues du travail ou les conseillers mobilité carrière, soit avec des personnels capables de sélectionner des enseignants sur des critères particuliers pour exercer une mission spécifique.

La deuxième est, qu'en réalité, une grande part de la gestion qualitative des enseignants à l'éducation nationale repose davantage sur les personnels d'inspection et de direction que sur les services de gestion des ressources humaines des services académiques, mise à part la petite équipe spécialisée qui entoure le directeur des ressources humaines lui-même<sup>21</sup>. Les personnels d'inspection car ils participent directement à l'évaluation des enseignants et à leur accompagnement, les seconds dans la mesure où, outre leur participation à l'évaluation, ils gèrent les enseignants au quotidien et sont les personnels qui les connaissent le mieux. Au reste, si aux 4 280 ETP des services académiques on ajoute les 1 544 ETP d'inspecteurs de l'éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré (IEN CCPD), les 1 886 ETP d'inspecteurs du second degré<sup>22</sup> et les 13 904 ETP de personnels de direction<sup>23</sup>, ce sont 22 334 ETP d'agents qui peu ou prou, contribuent à la gestion des ressources humaines enseignantes au ministère de l'éducation nationale.

Le nouveau ratio obtenu, un agent pour trente-neuf enseignants gérés, se rapproche alors des ratios des autres ministères, même s'il faudrait déduire de ces ETP toute la part que les personnels d'inspection et de direction consacrent à d'autres tâches. À ce stade de la réflexion et compte tenu de l'évolution prévisible des effectifs du ministère de l'éducation nationale dans les prochaines années, il apparaît bien que s'il est porté comme ambition de concilier une gestion quantitative et une gestion qualitative des enseignants, les personnels d'inspection et de direction devront y prendre une part encore plus importante qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Mais malgré cette efficacité et cette efficience, la gestion actuelle des enseignants atteint certaines limites.

### **1.1.2. Une gestion quantitative qui fait l'objet de critiques**

Ces critiques sont le fait aussi bien d'observateurs du système éducatif français que de ses acteurs mêmes.

#### **1.1.2.1 Les critiques internes**

Ces critiques, qui peuvent être classées en deux catégories, sont de nature différente. La première, qui peut être qualifiée de particulière et d'objective, est la difficulté du système actuel de gestion à assurer l'équilibre territorial et disciplinaire du recrutement et de l'affectation des enseignants. La seconde, qui est de nature plus générale et subjective, est l'insatisfaction qu'engendre cette gestion chez les acteurs du système éducatif que la mission a pu interroger.

---

<sup>17</sup> Hors Mayotte document SERACA aimablement communiqué à la mission par le secrétariat général du ministère.

<sup>18</sup> Rapport précité p. 64.

<sup>19</sup> Dans la partie 2.2.

<sup>20</sup> Voir rapport IGAENR n° 2018-061, *Synthèse des notes des correspondants académiques de l'IGAENR pour la préparation de la rentrée 2018, suivi permanent des académies*, juin 2018 pages 42 à 44.

<sup>21</sup> Comme il a été vu dans les académies visitées par la mission : cette petite équipe est souvent composée d'un adjoint au DRH de l'académie, d'un ou plusieurs conseillers carrières, d'un psychologue du travail auxquels se joignent en tant que de besoin le médecin, conseiller technique du recteur et l'assistante sociale des personnels.

<sup>22</sup> IA-IPR disciplinaires, IEN ET/EG et IA-PR EVS.

<sup>23</sup> Nombre aimablement communiqués à la mission par la DGESCO.

- Les critiques objectives

**S’agissant du recrutement** les rapports récents déjà cités plus haut ainsi que le rapport produit par le conseil national d’évaluation du système scolaire (CNESCO), relatif à l’attractivité du métier d’enseignant en novembre 2016<sup>24</sup>, soulignent deux difficultés majeures que la gestion quantitative n’arrive pas à résoudre durablement par les méthodes traditionnellement utilisées.

Dans le premier degré, dont le recrutement est assuré à l’échelon académique, avec une régulation nationale pour fixer le nombre de postes offerts aux concours pour chaque académie, certains territoires sont confrontés à une crise d’attractivité. Ainsi :

*« en 2015, 4,9 candidats se sont présentés pour un poste au concours externe de professeur des écoles dans l’académie de Rennes contre 1,3 dans l’académies de Créteil. Les académies dont l’attractivité apparaît plus faible sont souvent celles qui ont plus besoin de recruter. Dans le premier degré, en 2015, un recrutement sur quatre a été fait dans les académies de Créteil et de Versailles. Ces contraintes ont des conséquences directes sur le taux de sélectivité au concours. Ainsi, en 2015, dans l’académie de Rennes, seuls 20 % des candidats ont été admis, alors que l’académie de Créteil a reçu 61 % de ses candidats. Ces résultats se retrouvent également dans les seuils d’admission au concours. En 2015, le dernier candidat admis en liste principale a obtenu 8/20 dans l’académie de Créteil, 9,3/20 dans l’académie de Versailles contre 13,5 dans l’académie de Rennes »<sup>25</sup>.*

Les observations régulières faites par les correspondants académiques de l’IGAENR dans le cadre des notes de suivi permanent des académies rejoignent ces constats. Ainsi, l’académie d’Amiens, se trouve-t-elle dans une situation proche des caractéristiques de celles de Versailles ou Créteil, quand Aix-Marseille et Grenoble, ont des caractéristiques voisines de l’académie de Rennes<sup>26</sup>.

Dans le second degré, dont les recrutements sont fixés nationalement par discipline, de vraies disparités apparaissent entre spécialités. Ainsi en 2015 :

*« Il y avait 1,6 candidat par poste au Capes externe de mathématiques contre 6,5 en sciences économiques et sociales. En 2016, six disciplines n’ont pas vu tous leurs postes pourvus au Capes externe. Si dans certaines disciplines (comme l’histoire - géographie ou l’EPS), l’ensemble des postes proposés a été pourvu, dans d’autres disciplines centrales, où les besoins en enseignants sont très importants (mathématiques, lettres modernes, anglais), tous les postes n’ont pas été couverts. Dans les disciplines professionnelles, les difficultés de recrutement sont également marquées avec 14 % de postes non pourvus au concours de professeur de lycée professionnel<sup>27</sup> ».*

Afin de combler ce déficit quantitatif l’administration de l’éducation nationale a utilisé, comme il a été vu plus haut, la voie des troisièmes concours, tant dans le premier degré (4,7 % des recrutés en 2016) que dans le second degré (1,87 % des recrutés en 2016, mais 7 % en mathématiques, par exemple). Elle a également eu recours à l’embauche de contractuels, de manière marginale dans le premier degré, avec moins de 1 % des embauches, mais de manière désormais constante et durable dans le second degré, ceux-ci représentant 7 %, en ETP, de la ressource enseignante en 2016<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> *Attractivité du métier d’enseignant : état des lieux et perspectives*, novembre 2016 édité par le CNESCO. Ce rapport comprend également une synthèse destinée au « grand public ».

<sup>25</sup> Rapport de synthèse CNESCO précité p. 20.

<sup>26</sup> Ces notes, qui ne sont pas publiées, sont archivées à l’IGAENR et sont à disposition des corps d’inspection et des directions d’administration centrale. Seules les deux synthèses nationales annuelles sont diffusées. Au final une étude des concours externes de professeurs des écoles fait apparaître pour les années 2013-2014-2015 « un déficit national de 1 232 postes non pourvus, dont 1 190 postes en métropole. Dans celles-ci, les différents territoires apparaissent fort inégaux : en effet, les deux seules académies de Créteil (58 %) et de Versailles (14,5 %) représentant au total 72 % du déficit métropolitain, très largement devant Lille, Paris, Strasbourg ou Amiens ».

<sup>27</sup> Rapport de synthèse CNESCO précité p. 22. Plus largement il apparaît que « le déficit cumulé des cinq grands concours externes – agrégations, CAPES, CAPEPS, CAPET et CAPLP – fait apparaître pour la période 2008-2016 un déficit cumulé de 11 445 postes non pourvus, soit un taux de couverture entre les postes offerts (98 557) et les candidats admis (87 112) de seulement 88,4 % », rapport IGEN - IGAENR précité sur *Les troisièmes concours enseignants*.

<sup>28</sup> Rapport précité sur *Les enseignants contractuels*.

Enfin, elle a innové en organisant un deuxième concours national supplémentaire de recrutement dans le premier degré pour l'académie de Créteil en 2016 et désormais deux concours nationaux supplémentaires pour les académies de Créteil et Versailles en 2018<sup>29</sup>.

Ces difficultés de recrutement, réelles et persistantes sont loin d'être l'apanage du système de gestion centralisé français. La plupart des pays de l'OCDE connaissent des difficultés à attirer et à garder les meilleurs profils<sup>30</sup>, et les pays ayant opté pour un système de gestion accordant plus de marges d'autonomie aux établissements, comme les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, connaissent des difficultés encore plus grandes pour attirer et surtout conserver les enseignants<sup>31</sup>.

Les mêmes disparités et difficultés vont se retrouver **dans les affectations des enseignants**, notamment au moment de l'entrée dans la carrière. Toutefois ce phénomène est bien moins prégnant dans le premier degré que dans le second degré en raison de règles différentes en matière de première affectation. Dans le premier degré les enseignants sont affectés, dès leur année de stage, dans un département de l'académie où ils ont passé le concours et ils y restent une fois titularisés. Ils ne sont donc pas affectés nécessairement dans les départements les plus difficiles mais dans les départements les moins demandés, les deux notions ne se recouvrant pas toujours<sup>32</sup>.

Dans le second degré les enseignants qui viennent d'être titularisés participent au mouvement national des enseignants titulaires pour leur première affectation. Or le jeu des barèmes nationaux, qui privilégie l'ancienneté et les priorités légales de mutation<sup>33</sup>, conduit à les affecter dans les académies les moins demandées par leurs collègues titulaires, académies où les départs d'enseignants sont nombreux. En conséquence les académies de « *Créteil, Versailles et Amiens, peu attractives, voient des milliers d'enseignants titulaires les quitter chaque année et concentrent à elles trois près de la moitié des néo-titulaires. A contrario, des académies comme Rennes et Bordeaux, très demandées par les titulaires, n'accueillent chaque année qu'un nombre très réduit de néo-titulaires* »<sup>34</sup>.

Même si ce phénomène pourrait être atténué, comme le propose le rapport sur l'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants, en privilégiant la continuité stagiaire / néo-titulaire sans passage par un mouvement national d'affectation<sup>35</sup>, il n'en reste pas moins vrai que les académies ne sont pas placées en position d'égalité en matière de recrutement et d'affectation, ce qui doit les amener à adapter leur fonctionnement par des approches plus qualitatives, plus individualisées.

Plus généralement la gestion de masse à laquelle les acteurs du système sont confrontés génère **un sentiment général d'insatisfaction**, qui ne porte pas nécessairement sur les mêmes points et qui n'a pas nécessairement la même intensité, selon les interlocuteurs et selon le lieu où ils exercent leur activité. Par ailleurs les positions prises par les enseignants sont souvent plus hétérogènes que celles prises par les cadres du système.

---

<sup>29</sup> 400 postes pour Créteil en 2018 et 240 postes pour Versailles dépêche AEF du 6 juillet 2018. Ces concours vont permettre à ces deux académies de limiter le recours aux contractuels. Par ailleurs, pour ce qui est du second degré, et ainsi que le démontre le CNEC dans son rapport de 2016, les pénuries de recrutement sont cycliques et suivent les courbes des augmentations ou diminutions de postes offerts. Ainsi pour 2018 les Capes d'allemand et de mathématiques amorcent une progression de leur taux de couverture, réduisant leur déficit par deux pour l'allemand et par trois pour les mathématiques.

<sup>30</sup> Voir par exemple le rapport de l'OCDE *Teachers Matter, Education and training policy attracting, developing and retaining effective teachers* de 2005 ou le plus récent *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century, Lessons from around the world* de 2012, ainsi que le rapport de l'Unesco *Éducation pour tous : l'exigence de qualité* (2005)

<sup>31</sup> En Grande-Bretagne, sur 21 400 enseignants ayant débuté leur carrière en 2010, 13 % avaient démissionné au bout d'un an et 30 % n'enseignaient plus en 2015.

<sup>32</sup> C'est le cas, par exemple, dans l'académie de Grenoble, où les stagiaires sont nombreux en Haute-Savoie, en raison de la cherté de la vie qui pousse les titulaires à demander un autre département ou à se placer en position de disponibilité.

<sup>33</sup> Article 60 de la loi n° 84-16 du 16 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État à savoir les rapprochements de conjoints, les fonctionnaires handicapés, ceux qui ont exercé pendant une certaine durée dans un quartier urbain difficile et les agents en réorientation professionnelle.

<sup>34</sup> Rapport précité sur *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*, p. 17.

<sup>35</sup> Page 56 du rapport.

- Les critiques subjectives

Les responsables académiques ont parfaitement conscience qu'ils passent une majorité de leur temps dans des opérations de gestion de flux, très chronophages, pour un résultat sinon quantitatif du moins qualitatif incertain. Ils voudraient pouvoir disposer de plus de temps et de plus de collaborateurs pour mieux identifier et reconnaître les compétences des personnels, pour valoriser les enseignants qui s'investissent, pour accompagner les professeurs en vue de répondre à leurs besoins spécifiques et pour améliorer les conditions de travail en fonction des lieux d'exercice, malgré tout le travail opéré en la matière par les différents corps d'inspection et les chefs d'établissement.

Ainsi le conseiller mobilité carrière de l'académie de Dijon gère-t-il à lui seul plus de mille visites ou contacts par an d'enseignants des premiers et seconds degré, peut suivre de plus près cent trente dossiers et est en mesure de trouver une issue positive en matière d'évolution de carrière à environ vingt à trente personnes. Dans le même ordre d'idées le travail demandé dans le cadre de la mise en place du parcours professionnel, carrière et rémunérations (PPCR) a grandement mobilisé les services pour un résultat qui n'échappe pas à une forme d'automatisme liée à l'ancienneté.

Les corps d'inspection insistent sur le fait qu'ils jugent le système insuffisamment axé sur la valeur professionnelle des enseignants, à savoir le mérite qui doit être reconnu à certains d'entre eux. À ce titre, le parcours professionnel de carrière et de rémunération (PPCR), même si la procédure est jugée intéressante, ne permettrait pas un changement d'échelle par rapport à l'ancien système. Ils regrettent également que l'institution ne différencie pas assez ce qu'on attend des enseignants en collège, en lycée, ou en lycée professionnel. Ils constatent que le système peine à placer la bonne personne au bon endroit. En cela ils rejoignent une des critiques portées par les chefs d'établissement.

En effet ceux-ci émettent trois critiques principales. La première est l'insuffisante prise en compte des caractéristiques de l'établissement qu'ils dirigent dans l'affectation des enseignants. La deuxième est qu'ils estiment qu'ils ne sont pas assez impliqués dans la gestion même des enseignants, compte tenu de leur position de dirigeant d'un établissement public (recrutement des contractuels ; profilage de certains postes...). La troisième, est qu'ils pensent que la réforme statutaire d'août 2014<sup>36</sup> n'est pas assez explicite sur les obligations qui pèsent sur les enseignants, notamment leur temps de présence dans l'établissement, cette présence étant trop dépendante de l'investissement professionnel personnel de chacun des professeurs, le tout aboutissant à un insuffisant travail collectif des équipes. En contre point, les responsables de l'établissement privé sous contrat et du lycée militaire, avec lesquels la mission a pu s'entretenir, estiment que leur marge de manœuvre est importante, ce qui leur permet de mener à bien les projets pédagogiques qu'ils initient.

Quant aux enseignants leurs critiques portent sur trois points également : ils estiment qu'ils sont insuffisamment formés à l'exercice de leur métier, qu'ils ne sont pas assez protégés et reconnus, ni socialement, ni financièrement par l'institution et qu'il n'est pas assez tenu compte de leurs besoins individuels dans le déroulement de leur carrière. Concernant les opérations d'affectation et de mutation, leur position n'est pas dénuée d'ambiguïté. Tout en étant très attachés à une régulation nationale, puis académique du mouvement, corollaire pour eux du recrutement national sur concours, ils ont parfaitement conscience de la situation faite à certains néo-titulaires au point que certains, ceux du lycée militaire interrogés en particulier, ont postulé sur des postes à profil pour échapper à la logique du système qui faisait d'eux des titulaires remplaçants pour plusieurs années. De fait ils sont partagés entre un réel sentiment d'appartenance collective à une profession dont ils mesurent pleinement l'utilité sociale et les contraintes, et une reconnaissance de leurs aspirations individuelles.

À ces critiques internes au système s'ajoutent des critiques et des pressions externes, nationales et internationales.

---

<sup>36</sup> 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

### 1.1.2.2 Les critiques externes

Les résultats médiocres obtenus par les élèves français aux évaluations internationales, qu'il s'agisse de PISA ou de TIMSS, ont conduit à porter une attention plus grande aux expériences menées dans les pays étrangers ainsi qu'aux pistes d'amélioration qu'elles semblaient proposer pour le système français. Ces pistes telles qu'elles ont été reçues en France peuvent être regroupées en deux grandes familles. Les pistes de type didactique et pédagogique, centrées en particulier sur un autre rapport à l'apprentissage, sont associées en particulier aux pays scandinaves ; des pistes plus organisationnelles et gestionnaires, développées autour de l'autonomie, d'une évaluation des enseignants davantage liée aux résultats des élèves, et qui sont associées en particulier aux pays anglo-saxons.

Cette seconde approche s'inscrit dans un courant plus large de transformations des services publics dont l'une des incarnations la plus claire et structurée est le *New public management* (NPM). Né dans les années soixante-dix, le NPM se développe en particulier en Grande-Bretagne dans les années 1990, en choisissant comme angle privilégié de transformation du système public celui de la gestion et du management des agents. L'idée principale de ses promoteurs est d'introduire dans la gestion publique des méthodes issues du secteur privé afin d'améliorer in fine le service rendu tout en réduisant la dépense publique. « *Garantir le meilleur service au meilleur coût* », telle est la promesse du NPM. Sans entrer dans la question de l'évaluation de cette politique, qui est l'objet de débats très vifs, il est intéressant de voir que la France, serait restée largement à l'écart de ce mouvement de transformation. Pour ce qui est de la gestion des enseignants en France, c'est à un simple mouvement de balancier auquel on a assisté avec, dans un premier temps une réduction quantitative des emplois et la suppression de la formation initiale des enseignants, et, dans un deuxième temps, la recréation d'une grande partie de ces emplois et le rétablissement de cette formation.

Pour autant, les idées d'efficacité, de responsabilité, d'évaluation se sont diffusées au travers de la LOLF et irriguent de nombreux rapports publics parus depuis les années deux mille. À l'aune des concepts issus du NPM, le système de gestion français peut sembler archaïque et sclérosé : pas de prise en compte des résultats des élèves dans l'évaluation des enseignants, évolution de carrière automatique, place du barème centrale et rigide.

Ainsi, la mission Attali proposait-elle en 2008 les deux préconisations suivantes :

*« Décision 4 - Accorder plus d'autonomie aux établissements primaires et secondaires.*

*Une autonomie de gestion accrue des établissements scolaires, depuis l'école primaire, permettrait de mieux adapter l'enseignement aux besoins. Une liste de recrutement national, constituant un « vivier » doit être établie, dans laquelle les établissements puiseront, pour embaucher leurs professeurs. [...]*

*Décision 5 - Évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves.*

*Chaque école devra faire l'objet d'une évaluation par une autorité administrative spécialisée et indépendante du ministère, tenant compte de l'avis des usagers, de leurs résultats, de leurs évolutions à moyen terme. Ces évaluations devront être rendues publiques. [...]* ».

La Cour des comptes, dix ans plus tard, dans son deuxième rapport en trois ans consacré à la gestion des enseignants, regrette, comme en miroir aux deux préconisations précitées qu'« à la différence de nombreux pays étrangers, les progrès des élèves ne (soient) pas un des critères d'évaluation des enseignants en France » et que « le directeur d'école ou le chef d'établissement ne (puisse) pas d'abord choisir l'équipe enseignante de l'établissement, ni participer aux décisions d'affectation ».

Si ce discours prônant performance et efficacité, nourri de l'écho des expériences étrangères et des évolutions d'autres services publics, a pu produire un relatif consensus quant aux préconisations, il a dans le même temps engendré une méfiance dans une partie du corps enseignant face aux réformes qui apparaissent alors principalement destinées à réduire les coûts ou à supprimer des postes. Les refus collectifs de répondre à certaines questions, de rédiger des réponses sur des hypothèses diverses, refus auxquels la mission fut plusieurs fois exposée et pouvant aller jusqu'à des refus d'audition, s'inscrivent sans doute pour partie dans cette défiance. Ils ont entraîné pour les membres de la mission la nécessité de

présenter avec précision le cadre des auditions, leur esprit, celui des travaux conduits, afin que soient levés les doutes quant à son propos et de convaincre qu'il ne s'agissait pas de justifier des diminutions d'effectifs, ainsi que semblait augurer pour les interlocuteurs le passage du « quantitatif » au « qualitatif ».

Il importe donc, au-delà de constats et d'objectifs partagés, de pouvoir prendre en compte, et donc de connaître, les motivations et les valeurs qui animent les enseignants. À ce titre, comme le notait le rapport déjà cité sur l'entrée dans la carrière des enseignants, relancer une politique de connaissance du corps, construite sur le modèle des campagnes menées par la DEPP pendant les années deux mille<sup>37</sup>, couplée à des recherches plus qualitatives, apparaît comme une nécessité impérieuse.

## 1.2. Une gestion qui permet de réelles perspectives d'évolution qualitative

Il convient, avant toute chose, de rappeler que pour l'enseignant qui a passé les premières années et a acquis une stabilité, dans ses pratiques et son lieu d'exercice, l'essentiel de la gestion quotidienne se fait au sein de l'établissement, et qu'elle se révèle particulièrement qualitative : le service, le nombre d'heures supplémentaires, l'emploi du temps, les responsabilités éventuelles (professeur principal, tuteur, coordonnateur disciplinaire...) la création de clubs ou d'activités de soutien pouvant éventuellement donner lieu à rémunération. En un mot, toute une série de décisions de gestion déterminantes pour la qualité de la vie professionnelle de l'enseignant, se font en concertation avec l'équipe de direction, avec une grande marge de différenciation suivant les établissements : les situations sont multiples et peuvent aller dans certains cas jusqu'à une quasi-autonomie pédagogique<sup>38</sup>.

Mais il est indispensable de souligner également que l'administration de l'éducation nationale a mis au point, au moins au cours de ces dix dernières années, toute une série de dispositifs visant, tout en gardant ses principes généraux basés sur l'existence de règles nationales censées garantir l'égalité de traitement entre les enseignants sur tout le territoire, à différencier et à individualiser les situations dans une perspective de gestion plus qualitative. Par ailleurs cette administration connaît l'existence de sous-systèmes qui font une part importante à ce type de gestion. Ce qui a manqué c'est probablement l'affirmation de certains principes et conditions de nature à favoriser une cohérence d'ensemble et de nouvelles avancées.

### 1.2.1. Un système de droit commun déjà doté d'outils qualitatifs

En octobre 2017, dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes précité, *Gérer les enseignants autrement*, le ministère de l'éducation nationale dresse le panorama de toutes les mesures qui ont été prises dans la période récente pour faire évoluer la gestion des enseignants. Certaines méritent d'être relevées, car elles sont autant d'outils qui peuvent être mis au service d'une gestion qualitative.

Les décrets précités d'août 2014 ont permis **une clarification statutaire** des obligations de service et des missions des personnels enseignants exerçant dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), ce qui **contribue à assouplir la gestion**. S'ils ont bien réaffirmé des maxima de service hebdomadaire devant élèves inchangés, ils ont assuré la reconnaissance réglementaire d'activités complémentaires à l'activité d'enseignement au sens strict. Désormais les temps de recherche et de préparation nécessaire 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 désormais reconnues réglementairement et associées au service que les enseignants sont tenus d'assurer sur l'ensemble de l'année scolaire.

C'est, par exemple, sur cette base qu'il a été demandé aux professeurs principaux de terminale d'accompagner les élèves, dans le cadre de la mise en place de la loi<sup>39</sup> « orientation et réussite des étudiants », sollicitation à laquelle les enseignants ont répondu bien au-delà de ce qui est habituellement demandé à des professeurs principaux. La qualité de leur travail a été soulignée par la mission de l'IGAENR

<sup>37</sup> Citons par exemple : *Devenir professeur des écoles* (2000), ou *Enseigner en collège et lycée en 2008* (2009)

<sup>38</sup> Le cas des CPGE est là aussi particulier, puisque l'équipe pédagogique détermine le plus souvent l'emploi du temps de la classe mais gère aussi les aspects pratiques (achats de matériel) et jusqu'au choix des interrogateurs chargés d'effectuer les « colles », ce qui les amène de fait à participer à des opérations d'embauche de vacataires pour un budget total de plus de 70 M€ annuels.

<sup>39</sup> Loi n° 2018-1766 du 8 mars 2018 relative à « L'orientation et à la réussite des étudiants ».

qui a été chargée d'observer la réforme<sup>40</sup>. C'est également ces textes qui font que, par exemple, les enseignants doivent assister au conseil école / collège institué par l'article L. 401-4 du code de l'éducation, s'ils sont sollicités par leur chef d'établissement. Toute une série d'activités diversifiées, liées à l'enseignement, mais hors présence d'élèves dans une classe, peuvent donc être mises en place par les chefs d'établissement et entrer en considération lors de l'évaluation des professeurs.

Grâce à ces mêmes décrets et dans le cadre des circulaires relatives à l'organisation du mouvement des enseignants, il existe des possibilités de reconnaître **les compétences particulières de certains enseignants**.

En effet les enseignants du second degré volontaires, et afin de répondre à des besoins spécifiques, peuvent désormais 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 effectuées 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 par application du décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 et sa circulaire d'application n° 2015-058 du 29 avril 2015. Ces indemnités pour mission particulière (IMP) sont désormais versées à près de 100 000 enseignants<sup>41</sup> selon des taux annuels qui peuvent aller de 312,50 € à 3 750 €.

Par ailleurs, chaque année, il est possible d'affecter des enseignants en dehors des règles classiques du barème par la mise en place de mouvements spécifiques. Dans le premier degré il en existe deux types : les postes à exigence particulière (PEP) qui nécessitent une compétence particulière préalablement reconnue (certification, titres, diplômes...) et dont les candidats sont ensuite départagés au barème et les postes à profil (PP) pour lesquels l'adéquation poste / profil doit être la plus étroite (exemple affectation dans une école isolée) et pour lesquels il n'est pas tenu compte d'un barème<sup>42</sup> et qui nécessitent par ailleurs souvent une certification, ce qui apparaît comme une modalité de gestion qualitative.

Dans le second degré il existe également des affectations prononcées sur postes spécifiques, soit au niveau national, soit au niveau académique, qui exigent une adéquation étroite du lien poste / personne. S'agissant des postes relevant des mouvements spécifiques nationaux sur lesquels la mission reviendra rapidement au paragraphe suivant, le traitement des dossiers s'effectue à l'échelon de l'administration centrale où il est procédé au choix après regroupement des candidatures (CPGE, DDFPT<sup>43</sup>). Dans les académies, les recteurs peuvent également déterminer une liste académique de postes spécifiques et en réserver l'accès aux seuls candidats qui auront reçu de leur part un avis favorable et qui sont ensuite départagés au barème. Ils peuvent également, comme dans le premier degré, profiler certains postes, dont l'attribution est effectuée indépendamment des critères de classement au barème (exemple les coordonnateurs en éducation prioritaire). Chaque année ce sont plusieurs milliers de postes d'enseignants qui sont pourvus hors des règles classiques du mouvement sur avis des corps d'inspection et du chef d'établissement.

Par ailleurs il existe également une **différenciation des obligations de service** des professeurs devant élèves en fonction des charges particulières qui pèsent sur leur service. Outre des pondérations classiques de service révisées dans le cadre de la parution des décrets d'août 2014 (enseignement en CPGE, BTS, en classe de terminale et de première en lycée, complément de service dans une autre commune que l'affectation principale, ...) la situation particulière des établissements les plus difficiles du territoire, appelés « réseau d'éducation prioritaire plus (REP+) » a conduit l'administration de l'éducation nationale à permettre, grâce aux dispositions combinées des décrets d'août 2014 et de la circulaire n° 2014-077 du 4 juin 2014<sup>44</sup>, des aménagements de service pour les enseignants du premier et du second degré exerçant dans les écoles et collèges relevant de ce dispositif.

---

<sup>40</sup> Trois notes d'observation ont été produites : en janvier-février, note IGAENR N2018-05 ; en avril, note IGAENR N2018-07 et en mai-juin, note IGAENR N2018-13.

<sup>41</sup> Réponse du ministère de l'éducation nationale à la Cour des comptes annexé au rapport précité d'octobre 2017, p. 120

<sup>42</sup> Voir circulaire mobilité des personnels enseignants du premier degré rentrée scolaire 2018 n° 2017-168 du novembre 2018 BO spécial n° 2 du 9 novembre 2017.

<sup>43</sup> Directeur délégué aux formations technologiques et professionnelles.

<sup>44</sup> Au BO n° 23 du 5 juin 2014.

Ainsi les professeurs des écoles concernés bénéficient de dix-huit demi-journées de classe pour participer aux travaux en équipe nécessaires à l'organisation de la prise en charge des besoins particuliers des élèves qui y sont scolarisés, aux actions correspondantes ainsi qu'aux relations avec les parents d'élèves et à la formation. En collège ces activités conduisent à une pondération du service devant les élèves de 1,1 qui correspond à un abaissement de service pour un certifié d'environ une heure trente par semaine.

Il existe également **des régimes indemnitaires spécifiques**, en fonction de certaines sujétions particulières (directeur d'école ; professeurs principaux ; professeur de lycée et de lycée professionnel, ...) <sup>45</sup> et un régime indemnitaire original pour tous les enseignants exerçant en éducation prioritaire, présents dans 6 000 écoles et environ 1 000 collèges, et différent selon que les enseignants travaillent en réseau d'éducation prioritaire « plus » ou non <sup>46</sup>. La prime attribuée aux enseignants en REP+ sera majoré de 1 000 € à la rentrée 2018 ce qui va concerner 41 000 professeurs et devrait être portée à 3 000 € à la rentrée 2020, soit, en l'ajoutant avec le montant de la prime actuellement existante, plus de 5 000 € annuels, ce qui représente l'équivalent de deux mois du salaire moyen d'un professeur <sup>47</sup>.

Enfin depuis plusieurs années, et comme les y incitait fortement le livre vert, les services académiques attachent une particulière attention aux personnels enseignants en difficulté, en tentant de trouver les solutions les plus adaptées aux cas qu'ils doivent traiter. La capacité du système à répondre à ces situations lourdes constitue un premier niveau de gestion véritablement qualitative de l'exercice du métier.

L'administration de l'éducation nationale s'est donc déjà dotée de dispositifs de nature à favoriser une gestion plus qualitative des enseignants, dispositifs qui, lorsque l'on interroge les acteurs du système y compris les enseignants, sont perçus positivement dans leurs principes. Les professeurs rencontrés par la mission identifient clairement le fait que les conditions d'enseignement ne sont pas les mêmes dans un lycée à section internationale de centre-ville que dans un collège REP+ et qu'ils nécessitent donc des approches différenciées. Ils ne sont pas opposés à faire des allers retours, sous certaines conditions, dans des établissements à profil très variés à différentes étapes de leur carrière. Ce qui est davantage interrogé c'est la place de chacun des acteurs dans cette architecture. Les chefs d'établissement estiment que la prise en compte des caractéristiques de l'établissement qu'ils dirigent et l'avis qu'ils sont amenés à donner, dans certains dispositifs, n'est pas assez central. En ce sens le communiqué de presse du ministre <sup>48</sup> relatif à l'augmentation de l'indemnité en REP+ qui évoque « *la possibilité d'un adossement d'une partie de l'indemnité aux progrès des élèves et à l'accomplissement du projet d'école et d'établissement* » est en phase avec les témoignages que la mission a pu recueillir auprès d'eux. Par contre les enseignants que la mission a pu interroger sont plus beaucoup plus réservés sur ce type d'initiatives et l'idée qui leur paraît sous-jacente de prime aux résultats.

Il est à noter à ce propos que l'idée de relier directement une partie des rémunérations des enseignants aux progrès enregistrés par les élèves, testée dans plusieurs pays dans les années quatre-vingt, a fait l'objet de nombreuses études qui ne permettent pas de conclure à un effet clairement positif sur la performance globale du système <sup>49</sup>, tout en mettant en lumière une série d'effets indésirables (triche, activité éducative restreinte aux compétences testées au détriment de compétences plus complexes ou transversales, compétition et affaiblissement du travail collectif). Une piste plus prometteuse consiste à encourager (par des primes, mais surtout des évolutions de carrière) les pratiques vertueuses (travail collectif, investissement dans la formation).

Des rapports passés ou tout récents évoquent d'autres mesures pour améliorer le fonctionnement du système éducatif et les résultats des élèves. Si certaines d'entre elles font l'objet d'un relatif consensus

---

<sup>45</sup> Voir par exemple les décrets n° 2015-476 et n° 2015-477 du 27 avril 2015.

<sup>46</sup> 2 312 € en REP+ et 1 734 € en REP.

<sup>47</sup> Voir communiqué de presse du ministre de l'éducation nationale du 2 juillet 2018.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> Une vaste étude menée en 2010 par l'université américaine Vanderbilt concluait ainsi : « *Rewarding teachers with bonus pay, in the absence of any other support programs, does not raise student test scores* » <https://news.vanderbilt.edu/2010/09/21/teacher-performance-pay/>, tandis qu'une étude ultérieure de 2017 <https://news.vanderbilt.edu/2017/04/11/teacher-merit-pay-has-merit-new-report/>, basée sur une méta-analyse de 19 000 recherches concluait à la possibilité d'effets bénéfiques, dans des contextes précis (adhésion des enseignants, objectifs fixés aux équipes plutôt qu'aux individus).

quant à leur contribution à une gestion qualitative des enseignants, comme le renforcement de la formation initiale et continue, d'autres sont plus controversées, comme la polyvalence disciplinaire dans le second degré, l'annualisation du temps de service ou bien, ce qui constituerait un véritable changement de paradigme, le recrutement direct par les chefs d'établissement des professeurs, après une certification nationale<sup>50</sup>.

Enfin il en est une dernière qui touche à la gestion qualitative des enseignants, mais considérée du point de vue des usagers du service public, c'est la question de l'obligation de suppléance en cas d'enseignant provisoirement absent<sup>51</sup>.

### 1.2.2. Des sous-systèmes régis en partie par une gestion qualitative

La grande diversité du système éducatif français permet d'identifier, même si la tendance générale est celle d'une gestion quantitative marquée par le caractère décisif du barème, plusieurs modes de gestion extrêmement qualitatifs qui donnent satisfaction aux différents acteurs. Même si le flux concerné est faible au regard du nombre total d'enseignants, ces exemples sont particulièrement intéressants en ce qu'ils montrent que d'autres principes de gestion existent déjà, acceptés par tous les acteurs. Ils concernent des enseignants qui peuvent ainsi à un moment de leur carrière, accepter et trouver avantage à un système purement qualitatif, et à un autre moment, revenir dans un cadre plus classique. Nous reviendrons ici rapidement sur quatre exemples emblématiques, non pour en faire une étude précise (qui reste d'ailleurs parfois à faire), mais pour mettre en valeur à chaque fois une ou deux caractéristiques intéressantes :

#### **Les lycées de la Défense :**

Les enseignants exerçant dans les lycées de la Défense sont des enseignants titulaires de diplôme de l'enseignement public, détachés dans un établissement relevant du ministère des armées. Ils relèvent d'une double tutelle, militaire et civile, qui a effectué leur sélection. Ils peuvent être amenés, suivant les cas, à dispenser des enseignements dans des structures classiques, ou à concevoir entièrement des programmes d'enseignement suivant les besoins de l'armée (par exemple remettre à niveau, en sciences, pendant quelques mois, des mousses devant appareiller sur un nouveau bâtiment). Le régime est celui d'un contrat de détachement de trois ans renouvelable.

#### **L'enseignement privé sous contrat :**

Les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, qui sont plus de 142 000, soit 16 % de la totalité des professeurs de l'enseignement scolaire, exercent sous la responsabilité d'un directeur qui est un salarié de droit privé et qui a le pouvoir de ne pas accepter l'affectation de l'un d'entre eux dans l'établissement dont il assure la responsabilité. Même si ces enseignants passent des concours tout à fait comparables à ceux de l'enseignement public (CRPE ; CAFEP) il s'agit d'une forme de liste d'aptitude qui n'oblige pas tel ou tel établissement à l'accueillir, à l'instar de ce qui existe dans la fonction publique territoriale ou hospitalière. Le sentiment d'appartenance à l'établissement constitue un point fort<sup>52</sup>, qui se manifeste par des contraintes particulières, dans la gestion des remplacements par exemple, mais aussi par une participation accrue à la vie de l'établissement et aux opérations de gestion<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Ni la polyvalence disciplinaire, ni le recrutement direct par les chefs d'établissements ne sont plébiscités par les corps d'inspection et par les personnels de direction que la mission a pu interroger, sauf pour les petits établissements s'agissant de la polyvalence ; mais il s'agit d'un argument de gestion, pas d'amélioration qualitative.

<sup>51</sup> Le mot remplacement, qui est le plus souvent utilisé, suppose une vacance de poste prolongée, dont la résolution relève de l'autorité de nomination.

<sup>52</sup> Voir par exemple *Enseigner dans le privé et le public en France. Une analyse comparative*, Georges Felouzis et Joëlle Perroton, Revue française de pédagogie n° 177, 2011.

<sup>53</sup> Voir sur ce thème le rapport conjoint des inspections générales, *Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat*.

### **Les opérateurs : l'exemple de L'INSEP (Institut national du sport, de l'expertise et de la performance)**

Regroupant des athlètes de haut-niveau pour la plupart en âge scolaire, l'INSEP a développé des partenariats avec des établissements scolaires de l'académie de Créteil pour proposer à ses athlètes une organisation scolaire adaptée. L'emploi du temps journalier, hebdomadaire et annuel a été co-conçu par les entraîneurs et les enseignants pour être compatible avec les périodes et les volumes d'entraînement, tout en permettant l'acquisition des connaissances scolaires. Cette organisation très souple amène les enseignants engagés dans ces partenariats à assurer pour certains des cours en horaires décalés, le soir, le week-end, ou pendant les vacances scolaires.

### **Les CPGE :**

Il s'agit de postes qualifiés de postes spécifiques, implantés dans les lycées, pour lesquels les règles générales du mouvement ne s'appliquent pas. L'inspection générale propose des candidats, que ce soit pour de premières nominations ou des mutations, qui sont ensuite nommés par la DGRH. Il n'y a pas de barème et le choix des inspecteurs généraux se fonde en particulier sur la connaissance qu'ils ont des enseignants au travers de l'étude de leurs dossiers et des visites de classe qu'ils effectuent par ailleurs. Les commissions administratives paritaires nationales (CAPN) jouent un rôle de régulation différent des CAPN classiques, puisque les représentants du personnel peuvent demander des justifications sur tel ou tel choix, ou signaler tel ou tel collègue pour une affectation future. Elle permet ainsi à l'IGEN de faire partager ses critères et aux organisations syndicales de vérifier que les critères sont bien appliqués et président bien aux décisions. La discussion se fait sur le mode du consensus concernant les grands principes qui guident les choix (excellence académique attestée par des diplômes universitaires, rang à l'agrégation, publications). L'absence de barème permet un traitement purement qualitatif des demandes qui au travers de lettres de motivation détaillées, peuvent aborder des aspects professionnels (évolution de carrière) ou personnels (rapprochement de conjoint, souhaits personnels ou familiaux). Ce système témoigne du fait que l'existence de critères précis et partagés ne nécessite pas nécessairement de les convertir en un barème rigide, et que l'attention portée aux cas individuels peut être vue comme légitime et non arbitraire par les personnels si les principes qui guident les arbitrages sont partagés et que l'instance qui effectue les arbitrages est considérée comme légitime.

Les quatre exemples cités, au-delà de leurs singularités et du fait, essentiel, qu'ils concernent en l'état des effectifs relativement modestes, présentent quelques caractéristiques communes qui peuvent guider des évolutions possibles à plus grande échelle :

- des règles de gestion des enseignants clairement établies, à la fois dans leurs principes et leurs modalités ;
- une légitimité reconnue par les acteurs des instances de gestion, chacune dans son rôle ;
- une structure symbolique forte qui inclut les acteurs, les établissements et les principes : les enseignants font partie d'une structure clairement identifiée, à forte charge symbolique, et socialement valorisée ;
- une reconnaissance forte de l'implication des acteurs ;
- une gestion des carrières individualisée.

## **2. Une gestion à venir davantage guidée par une approche qualitative du métier d'enseignant**

Les tentatives de réforme menées depuis les années quatre-vingt dans une grande partie des pays de l'OCDE (autonomie, recrutement par les établissements), leurs réussites et leurs échecs tels qu'ils sont documentés par la littérature scientifique, permettent aujourd'hui de tirer quelques enseignements. Ceux-ci reposent à la fois sur les principes d'une gestion aboutissant à une véritable amélioration des résultats du système éducatif, et sur les conditions pour que cette évolution soit acceptée par les différents acteurs.

Les dernières publications institutionnelles issues des travaux et des recherches menés ces dernières années incitent par ailleurs à la modestie et à la prudence : il n'y a certes pas de solution miracle ni unique, et les études révèlent, année après années, la complexité du champ observé. Ainsi, la question « *l'autonomie des établissements a-t-elle un résultat positif sur les résultats des élèves ?* », posée de trois

manières à partir des résultats PISA ouvre-t-elle sur trois lectures complémentaires. Dans l'étude *PISA 2012, « What makes schools successful ? Resources, policies and practices »* parue en 2014, une autonomie que l'on pourrait qualifier d'intellectuelle ou pédagogique (choix des manuels, de l'organisation des cours, des contenus) apparaît positivement corrélée à la réussite des élèves, tandis que l'autonomie de gestion (répartition des moyens, détermination des salaires, ...) semble n'avoir aucun effet sur la réussite de ces mêmes élèves. Une nouvelle étude de 2018, *Effective teacher policies, Insights from PISA* confirme l'absence de corrélation entre l'efficacité des systèmes et le fait de recruter localement les enseignants... mais montre que l'autonomie de recrutement est corrélée positivement à l'équité de répartition des enseignants les plus qualifiés.

L'analyse fine des résultats permet de mieux comprendre ces apparentes contradictions en mettant au jour l'importance décisive du contexte culturel et des modalités précises de mise en œuvre de cette autonomie. Plus que des modes d'organisation universellement efficaces, la littérature récente<sup>54</sup> met en fait en lumière des modes de conduite du changement permettant d'aboutir à un résultat positif, qui font eux l'objet d'un consensus large et solide.

La première condition de réussite tient dans la participation des acteurs à l'élaboration des évolutions. Elle est indispensable à la fois pour obtenir une adhésion et pour faire en sorte que la réforme puisse s'inscrire dans le quotidien.

La deuxième condition tient dans la capacité à relier les évolutions à la pratique quotidienne des acteurs et aux valeurs qu'ils associent à cette pratique. Il ne suffit pas qu'une évolution ait pour but affiché « l'amélioration du système » pour qu'elle soit ressentie comme telle par les acteurs, mais il importe que ces évolutions aient été reliées aux principes et valeurs qui guident les praticiens. Ainsi, l'introduction de l'indemnité pour mission particulière (IMP), qui pouvait sembler *a priori* contraire à certains principes d'équité (une prime accordée individuellement par le chef d'établissement) a été très bien acceptée parce qu'elle venait clarifier une situation antérieure (utilisation détournée des heures supplémentaires effectives) et qu'elle correspondait à la reconnaissance par un acteur légitime (le chef d'établissement) d'un travail effectué pour en attester la réalité<sup>55</sup>. À l'inverse, l'annualisation du temps de travail, souvent préconisée comme une évolution souhaitable peut apparaître comme déconnectée de l'organisation concrète du travail des enseignants du second degré. Pourquoi annualiser alors que l'emploi du temps des élèves reste pour l'instant hebdomadaire ? La question se pose évidemment autrement dans le supérieur et il est apparu qu'elle se posait aussi pour les enseignants de lycée professionnel.

La troisième, qui est liée aux deux précédentes qu'elle résume en quelque sorte, tient dans la reconnaissance et la considération accrue qui doivent naître de la réforme, et de l'engagement qu'elle doit valoriser et encourager : reconnaissance des chefs d'établissements en tant que premiers responsables ressources humaines (RH), des acteurs de la gestion en académie comme concourant au bien être des enseignants, des enseignants comme professionnels reconnus et valorisés comme tels.

Ces principes peuvent aboutir à des situations complexes et différenciées (le service des PLP peut être par exemple éventuellement adapté à une organisation du temps des élèves qui est fortement annualisée), mais il est apparu à la mission qu'une gestion qualitative pouvait aboutir à une diversité et à une certaine complexité, qui ne posent pas de problème à condition que les principes qui les sous-tendent soient clairs.

L'ensemble des propositions qui vont suivre, qui engagent à une approche renouvelée de la fonction enseignante et de la vision de leur carrière doit donc se lire à la lumière des principes ci-avant exposés, qui sont autant de conditions de leur réussite, et des éléments de gestion qualitative qui existent déjà dans la gestion des enseignants.

---

<sup>54</sup> Voir par exemple *Teachers for the 21st century*, OCDE, 2013 et *Exploring the impact of career models on teacher motivation*, Lucy Crehan, UNESCO, 2016.

<sup>55</sup> L'attribution de ces IMP a pu même donner lieu à la rédaction de lettres de mission, comme l'a constaté le rapport IGAENR n° 2016-051, *Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré*, septembre 2016.

## 2.1. Par une nouvelle approche de la fonction enseignante

### 2.1.1. Avancer et différencier les recrutements

Premier acte de gestion des enseignants, le recrutement, en tant qu'il marque l'entrée dans la fonction publique d'État revêt une grande importance à la fois pratique et symbolique. Pourtant, il apparaît de plus en plus que ce premier acte sera d'autant mieux réussi qu'une réflexion est menée sur ce qui précède. Enseigner est un métier complexe, qui s'apprend. Favoriser les périodes d'immersion et les pré-recrutements permettrait d'amener une familiarisation progressive aux réalités du métier, mais aussi au positionnement du futur fonctionnaire. Ce dispositif de pré-recrutement fait partie des hypothèses qui ont fait l'unanimité chez tous les acteurs interrogés, que ce soit dans les questionnaires écrits ou les entretiens. Il est à noter qu'il fait partie des préconisations mises en avant par les rapports récents (comme le rapport Filâtre).

Le pré-recrutement d'étudiants apparaît donc à la mission comme une perspective à mettre en place le plus rapidement possible, en fixant au préalable au niveau national ou académique les conditions précises de sa mise en œuvre (lien avec la formation, disciplines concernées, rémunération, type de contrat).

Une gestion qualitative impose toutefois de ne pas tout miser sur un seul dispositif : bien adapté aux jeunes qui ont très tôt l'envie d'enseigner, répondant au souci de diversifier le recrutement en attirant et soutenant des jeunes issus de milieux modestes, permettant de répondre à des besoins spécifiques (disciplines, académies), le dispositif de pré-recrutement ne répond en revanche pas aux besoins spécifiques des secondes carrières, ni à ceux des contractuels. Pour garantir l'attractivité du métier, il s'agit d'adapter les modalités de recrutement et d'accompagnement aux différents viviers.

La mission estime donc qu'il faut acter le fait que les recrutements peuvent et doivent être différenciés et que l'administration du système doit en tirer toutes les conséquences. Une de ces différenciations est la possibilité ouverte par le dispositif fonction publique dit des « troisièmes concours », évoqué *supra*, dans la première partie. Même si c'est dans l'enseignement scolaire que cette possibilité est la plus usitée, 88 % des recrutements entre 2006 et 2016<sup>56</sup> pour l'ensemble des trois fonctions publiques, le calibrage se fait presque partout (services académiques dans le premier degré ; DGRH dans le second degré) en fonction du rendement des deux autres voies (concours externe ; concours interne) et non pas dans l'objectif qualitatif de diversifier le recrutement, alors qu'il est possible de recruter 10 % des enseignants par cette voie.

La mission conjointe IGEN - IGAENR, qui a étudié cette question en 2017, n'a trouvé qu'une seule académie, qui, dans le premier degré, calibre ce concours en fonction de cette seconde considération<sup>57</sup>. Par ailleurs une fois que ces candidats, en réalité très souvent forts diplômés et très motivés, sont lauréats du concours, ni leur formation, ni leur affectation ne tire profit de leurs expertises diverses (certains d'entre eux ont eu de lourdes responsabilités dans le monde du travail dont ils sont issus). Il n'est pas davantage tenu compte de leurs faiblesses ou des insuffisances qui ont pu être identifiées, en matière pédagogiques ou didactiques, afin d'individualiser leur parcours corrélativement à la singularité de leur histoire professionnelle antérieure. C'est pourquoi la mission ne peut que soutenir cette ambition selon laquelle il convient de « renforcer l'attractivité du métier de professeur pour les personnes susceptibles de rejoindre l'Éducation nationale dans le cadre d'une seconde carrière »<sup>58</sup>.

Les autorités nationales (pour le second degré) et académiques (pour le premier degré) sont donc fortement encouragées à utiliser la troisième voie de recrutement des enseignants dans une approche qualitative d'enrichissement des viviers et d'adaptation du recrutement à la diversité des profils professionnels.

De la même manière la mission IGEN - IGAENR de 2017 relative aux personnels enseignants contractuels a montré que, au moins pour le second degré, l'appel à cette catégorie de personnels, quelles que soient les variations du nombre de postes offerts aux différents concours nationaux de recrutement, représente

---

<sup>56</sup> Pour une analyse complète des troisièmes concours voir Rapport IGEN - IGAENR n° 2017-048, *Bilan des troisièmes concours de recrutement d'enseignants*, juillet 2017.

<sup>57</sup> Il s'agit de l'académie de Nantes.

<sup>58</sup> Communiqué de presse premier ministre et ministre de l'éducation nationale, Atelier action publique 2022, service de l'éducation, 2 août 2018.

entre 6 et 7 % des professeurs exerçant dans les classes, qu'il s'agisse d'occuper des postes vacants ou d'effectuer des missions de suppléance. Il convient donc de « *considérer les contractuels comme des enseignants à part entière et ce mode de recrutement comme une composante, certes à la marge (sauf pour l'enseignement professionnel), mais nécessaire dans la carrière* » et « *d'offrir à tous ceux qui remplissent les conditions statutaires et de compétences des perspectives de titularisation après cinq années d'exercice* »<sup>59</sup>.

Bien des responsables académiques ont pris acte de cette permanence des contractuels et se sont organisés en conséquence en structurant des services qui leur sont dédiés et parfois même en créant des applications permettant de suivre un vivier commun de recrutement entre enseignement public et enseignement privé sous contrat<sup>60</sup>. Reste qu'il apparaît à la mission que les acteurs de terrain doivent être pleinement associés au dispositif.

Les personnels contractuels doivent donc être considérés comme une ressource pérenne et le processus de leur recrutement doit donc systématiquement faire une part à la validation par les personnels de direction, qui pourraient y associer les enseignants du champ disciplinaire concerné. Les contractuels ont de plus vocation, pour ceux qui en ont l'envie et les compétences, à rejoindre la fonction publique.

Dans la perspective d'une gestion plus qualitative des enseignants il convient de prendre acte de la diversification des types de recrutements, de l'attention particulière qui est due à l'ensemble des professeurs qui vont prendre une classe et de la nécessité de répondre à leurs besoins spécifiques, en fonction de leurs parcours et expériences antérieures.

Il faut prendre acte également du fait que la proportion des enseignants, suivant les diverses catégories de recrutements, n'est pas la même, ni par académie, ni par discipline et qu'elle doit avoir des conséquences tant en termes d'organisation administrative et de suivi pédagogique. Ce ne sont pas les mêmes questions qui se posent quand, dans le second degré 10,5 % des professeurs sont des contractuels, comme à Créteil et seulement 3,4 % comme à Besançon ou 3,5 % à Rouen<sup>61</sup>.

Enfin, au-delà de ces modes d'accès, c'est bien la cohérence et la lisibilité de la carrière entière qui est facteur d'attractivité ou au contraire d'hésitation à s'engager.

Le concours, sous toutes ses formes (externe, interne, troisième voie, réservé) mobilise chaque année une grande partie des forces de la DGRH. Du fait en particulier des postes non pourvus, il peine à remplir son rôle qui est d'assurer l'égalité de la ressource enseignante sur tout le territoire. De plus, il apparaît, par son aspect parfois théorique, assez inadapté à certains recrutements dans des disciplines professionnelles où il a été décrit à la mission, dans certains entretiens, comme infantilisant. En effet, des professionnels, experts dans leurs domaines, qui souhaitent consacrer quelques années à partager par le biais de l'enseignement leur expérience et leur savoir vivent encore plus mal que d'autres le fait de « redevenir des élèves ».

Au cours des entretiens menés par la mission, il n'est pas apparu de manière significative, y compris du côté des personnels de direction, d'attente de la suppression du concours pour le remplacer par un recrutement direct par le chef d'établissement. Pour ces responsables, la crainte qu'un recrutement local accentue les inégalités territoriales est très présente.

Pour les enseignants, en particulier certifiés et agrégés, le concours joue un rôle symbolique fort, qui marque à la fois l'entrée dans la carrière et le lien identitaire à la discipline. Il est aussi vu comme le garant d'un égal accès de tous les élèves à un enseignement de qualité, même si cette vertu reste comme nous l'avons déjà indiqué largement théorique. Il faut noter toutefois que cet attachement au caractère national se marie avec des critiques nourries sur le mode de première affectation, accusé de déraciner des jeunes sans tenir compte de leurs attaches. Ce lien au concours est apparu par ailleurs plus distendu pour les titulaires du CAPLP, d'autant plus que certains ont été contractuels auparavant, qui le considèrent au mieux comme inadapté, au pire comme inutilement vexatoire.

---

<sup>59</sup> Rapport précité sur les contractuels page 19.

<sup>60</sup> Voir Rapport IGAENR n° 2018-061, *Synthèse des notes des correspondants académiques - préparation de la rentrée 2018*, juin 2018, pages 30 et 31.

<sup>61</sup> Rapport sur les troisièmes concours précité page 5.

Dans ce contexte, la mission propose de faire évoluer les concours tout en gardant un schéma de recrutement national majoritaire. En particulier, il convient d'étudier l'hypothèse d'un concours national à affectation académique, déjà proposé dans plusieurs rapports des inspections générales<sup>62</sup>.

Si la gestion qualitative passe par une diversification des modes de recrutement, elle ne doit pas supprimer la nécessité d'une certification pour tous et d'une entrée dans le métier qui garantisse l'égalité des voies d'accès.

### 2.1.2. Renforcer l'accompagnement des néo-titulaires

L'entrée dans la carrière constitue une étape déterminante au cours de laquelle les actes de gestion peuvent avoir des conséquences fortes et durables, comme l'indiquait un rapport récent des inspections générales<sup>63</sup>. Même si l'on peut souhaiter des évolutions notables de la formation initiale, en particulier dans le premier degré, les premières années d'exercice marquent une transformation profonde, une épreuve au sens premier du terme, où le temps joue un rôle qu'aucune préparation ne peut complètement remplacer. Pour autant, cette prise de contact, majoritairement formatrice, peut s'avérer dans un certain nombre de cas déstabilisatrice, voire destructrice. L'institution doit par conséquent jouer tout son rôle dans l'accompagnement qu'elle peut fournir. Le rapport précité dégage quelques préconisations simples.

Développer l'accueil, dans tous les sens du terme, constitue un chantier prioritaire tant les variations sont grandes d'une académie à l'autre. Accueil dans l'académie, puis dans l'établissement qui gagneraient à être tous les deux cadrés par un guide auxquels puissent se référer responsables d'établissement et enseignants. Mais également accueil plus symbolique dans la fonction même. Alors que la France a fait le choix de la fonction publique d'État, avec toute la charge symbolique que cela comporte, aucun moment véritablement solennel ne marque l'entrée du néo-titulaire dans son corps de carrière et aucun document ne symbolise la forme de « contrat » qui s'établit entre lui et la Nation.

Accompagner les néo-titulaires dans leurs prises de poste, et en particulier les plus complexes, constitue l'autre grande priorité. Cette priorité, pour être autre chose qu'un vœu pieux, peut s'incarner dans de nombreuses initiatives simples mais décisives :

- Avancer au mieux la date de nomination, en particulier pour le premier degré afin de permettre une prise de contact rassurante avec l'établissement et une préparation optimale.
- Expertiser dans le second degré la continuité entre le lieu de stage et celui de première nomination pour permettre aux enseignants de débiter dans les conditions dans lesquelles ils ont été formés et éviter d'ajouter la problématique du « déracinement » à celle de la première vraie prise de poste.

Pour ce qui est des conditions d'exercice, en particulier les plus délicates : éducation prioritaire, ASH... plutôt que de préconiser, sans jamais y parvenir, l'évitement de ces postes par les enseignants débutants<sup>64</sup>, il convient d'accompagner véritablement les néo-titulaires par une formation flash avant la rentrée, en n'hésitant pas à leur fournir de quoi commencer l'année (supports de cours) et en prolongeant cette formation par un tutorat et des accompagnements ciblés tenant compte des profils de recrutement. Ces dispositifs, par lesquels l'institution reconnaît les difficultés que peuvent rencontrer les enseignants, contribuent à installer une relation de confiance entre elle et les acteurs, confiance indispensable à mettre en place dès les premières années. Cette relation va de pair avec une attention à la santé des personnes, et plus généralement au bien-être des personnels qui demeure un angle mort de la RH dans l'éducation nationale. Une véritable gestion qualitative ne peut évidemment ignorer cette articulation essentielle entre conditions de travail, expertise professionnelles et bien-être personnel.

Ces deux priorités ont en commun, outre d'établir une relation de confiance, de développer le sentiment d'appartenance à l'institution et à l'établissement, dont on a vu combien il était important. La gageure

---

<sup>62</sup> Dont le rapport déjà cité, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*.

<sup>63</sup> Rapport IGEN - IGAENR n° 2017-062, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*, juillet 2017.

<sup>64</sup> On peut d'ailleurs s'interroger sur le fait pour une société de répéter à des jeunes enseignants nommés dans des contextes difficiles qu'ils ne sont pas compétents pour y faire face, sans pour autant leur donner les moyens d'acquérir cette compétence. Il vaudrait mieux valoriser les qualités de ces jeunes enseignants (énergie, formation récente et de qualité, connaissances académiques solides) et répondre par ailleurs à leurs difficultés concrètes.

consiste à développer ce sentiment dans un début de carrière qui voit souvent de nombreux changements d'affectation, voire d'académie. Pour autant, là encore, le développement de ce sentiment n'est pas incompatible avec la découverte d'une diversité de lieux d'exercice. Il passe par la cohérence des objectifs tels qu'ils sont transmis par les personnels d'encadrement et les collègues, la possibilité d'échange au niveau d'un bassin avec ses pairs, mais aussi par la qualité des conditions matérielles (existence d'une salle des professeurs conviviale, nombre d'élèves par classe, équipement de celle-ci...). Se retrouver par exemple jeune enseignante dans une classe de CP à 12 donne évidemment une image de l'Institution plus stimulante que le fait de débiter en multipliant les quarts temps, dans des classes où le matériel pédagogique manque.

La mission estime donc que l'institution doit s'attacher à réserver à l'affectation des néo-titulaires une attention toute particulière. Cette attention passe par les conditions générales de leur accueil (livret, accueil physique, prise en compte des difficultés de logement ou de transport), la modification des conditions techniques de leur nomination et l'individualisation de leur prise en charge pédagogique, selon les lieux dans lesquels ils vont devoir enseigner.

### 2.1.3. Développer la formation continue

Insuffisante en volume au regard des autres pays de l'OCDE, critiquée pour l'absence d'évaluation de son impact sur les résultats des élèves ou les pratiques enseignantes, la formation continue se trouve au cœur de plusieurs rapports très récents : un référé de la Cour des comptes<sup>65</sup>, deux rapports des inspections générales en deux ans<sup>66</sup>, dont l'un en cours de rédaction, qui font suite au rapport dirigé par le recteur Filâtre sur la formation tout au long de la vie<sup>67</sup>, le rapport sénatorial déjà cité, rapports auxquels on peut ajouter le rapport de l'OCDE<sup>68</sup> sur l'analyse de PISA 2015, qui comporte un volet formation continue.

Les analyses et les préconisations de ces rapports sont multiples et elles dépassent largement le champ de la mission, tant les buts et les modalités de la formation continue sont complexes et variées : assurer la mise en œuvre d'un nouveau programme ou de nouvelles inflexions de la politique éducative, répondre à des besoins de formation individuels mais aussi créer du collectif, permettre des reconversions vers ou à partir de l'enseignement, accompagner des équipes dans un cadre local, former des formateurs... la liste est très longue. Toutefois, certains points issus de ces rapports permettent d'établir quelques principes adaptés au champ de la mission, suivant la méthode qui guide la rédaction de ce rapport.

En premier lieu, tous ces études soulignent l'insuffisance en volume de la formation :

*« Les agents des ministères de l'enseignement suivent, certes, en moyenne trois jours et demi de formation par an, soit à peu près autant que les autres agents de la fonction publique d'État. Cependant, ce niveau est sensiblement inférieur à celui des seuls agents de catégorie A, pour lesquels la moyenne annuelle est supérieure à quatre jours de formation. En outre, les enseignants français, avec environ deux jours et demi, bénéficient de bien moins de jours de formation que leurs homologues étrangers : la moyenne est de huit jours dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2013 ».*

Cette insuffisance apparaît encore plus criante si on compare la France à des pays comme la Corée ou Singapour, particulièrement performants en mathématiques<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Référé n° 71653 *La formation continue des enseignants*, janvier 2015.

<sup>66</sup> Un premier rapport conjoint IGEN-IGAENR sur la formation continue du premier degré : *Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré. Rapport de diagnostic 2017-035*, juin 2017 et un deuxième 2018-068 *La formation continue des enseignants du second degré*.

<sup>67</sup> *Rapport sur la formation continue*, Daniel Filâtre, 2016.

<sup>68</sup> *Effective teacher policies, Insights from PISA*, op.cit.

<sup>69</sup> Pour ne prendre que l'exemple du premier degré, on peut comparer les 18 heures de formation statutaire avec les 100 heures obligatoires à Singapour.

Une deuxième particularité de la formation continue en France tient dans sa gestion, qui est une exception au sein même de la fonction publique : elle ne relève pas, note la Cour des comptes de la DGRH, mais de la DGESCO :

*« Alors que la formation continue de tous les autres corps du ministère est du ressort de la direction générale des ressources humaines (DGRH), celle des enseignants relève à titre principal de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), comme si elle constituait un élément détachable du reste de la gestion des ressources humaines. De fait, la prise en compte de la formation continue dans le parcours de carrière des enseignants, hormis lorsqu'ils accèdent à des fonctions d'encadrement, est quasiment inexistante. Seule la préparation de l'agrégation par la voie interne peut conduire, en cas de succès, à une évolution de leurs conditions d'exercice du métier ».*

Cette caractéristique explique sans doute en partie le sentiment exprimé par plusieurs interlocuteurs au cours des entretiens qu'il manquait à l'offre de formation continue une dimension de développement professionnel et personnel. Comment évoluer professionnellement, comment changer de voie, quelles conditions pour revenir après avoir exercé quelques années dans le privé, quel lien entre formation continue et carrière ? Autant de questions, banales pour une GRH classique, mais difficilement traitables par une formation continue pensée autour des besoins pédagogiques et de la mise en place des réformes éducatives.

Un autre élément problématique, qui apparaît en filigrane dans le rapport de la Cour des comptes, tient dans la difficulté de penser la formation continue dans la perspective de la carrière d'un enseignant. En un mot, que construit un enseignant qui participe pendant toute sa carrière à des stages de formation continue ? Y a-t-il une pensée de cette construction, une trace de cette évolution ? Un enseignant avec vingt ans de carrière est-il considéré autrement qu'un enseignant débutant lorsqu'une formation liée à un changement de programme est mise en place ? Actuellement, la réponse est, sauf exception, négative<sup>70</sup>. À rebours de cette situation, le rapport précité propose d'entrer dans une logique de développement professionnel, défini comme suit :

*« Le comité s'est fortement intéressé à une approche de la formation continue des enseignants intégrant le concept de développement professionnel. [...] L'exposé réalisé par le professeur Isabelle Nizet de l'université de Sherbrooke nous a permis de préciser cette approche où le développement professionnel est considéré comme « un processus graduel d'acquisition et de transformation des compétences et des composantes identitaires conduisant progressivement les individus et les collectivités à améliorer, enrichir et actualiser leur pratique, à agir avec efficacité et efficience dans les différents rôles et responsabilités professionnelles qui leur incombent, à atteindre un nouveau degré de compréhension de leur travail et à s'y sentir à l'aise ».*

Cette conception très ambitieuse de la formation continue, qui est au cœur du rapport des inspections générales sur la formation continue du second degré nécessite, entre autres, de pouvoir adapter l'offre de formation aux enseignants et pour cela de permettre deux opérations complémentaires. Autoriser d'une part les enseignants à identifier facilement, suivant leurs souhaits d'évolution ou leurs besoins, les parcours de formation qui peuvent les intéresser. D'autre part faire en sorte que l'institution puisse proposer des formations adaptées à ses propres besoins ou à ceux d'enseignants ou d'équipes, et les évaluer. Dans ce contexte les outils existants, qu'il s'agisse de Gaia, I-prof ou SIRHEN sont, au mieux insuffisants au pire inutilisables en ce qu'ils ne permettent même pas d'avoir une idée des actions de formation suivies, comme le note le rapport des inspections générales sur la formation continue du premier degré :

*« Force est de constater que toutes les actions de formation ne sont pas toujours renseignées [...] Il en résulte une connaissance partielle et bien souvent sous-évaluée des volumes de la formation proposée et réalisée comme nous le verrons plus bas. L'écart est très sensible d'un département à un autre, y compris au niveau d'une même académie, lorsque des politiques de saisie dans GAIA vont de l'inscription totale de toutes les actions de formation à aucune inscription. Cet écart peut néanmoins se comprendre dans la mesure où l'application est conçue en tant qu'outil de gestion des dispositifs de formation, où sont*

---

<sup>70</sup> La situation est évidemment complexe et de nombreuses initiatives locales existent.

*définis les formateurs et les groupes de stagiaires affectés sur un module de formation. [...] Dans le même ordre d'idées, bien que cela soit techniquement possible, l'outil ne permet pas d'identifier facilement sur une période donnée l'ensemble des stages suivis par une personne ou un groupe de personnes, et n'apporte donc pas d'information personnalisée sur les compétences acquises et/ou celles à développer ».*

Une réflexion de fond est en cours entre la DGRH et la DGESCO<sup>71</sup> pour moderniser un système incomplet et insatisfaisant, mais la tâche est immense et comporte bien des points délicats. La question du volume de données à traiter, de leur sécurité, de leur accessibilité (à quels types d'informations l'enseignant, l'inspecteur, le chef d'établissement peuvent-ils accéder ?), de leur interconnexion avec les autres systèmes d'information nationaux, départementaux et académiques. Quand bien même un système efficace et stable serait mis en place, la question de la fiabilité des informations et du temps nécessaire à les traiter et à les vérifier reste entière. Il n'est pas sûr, au regard de l'expérience malheureuse du projet SIRHEN, que la piste d'un système universel, gérant tous les aspects de la formation continue constitue une piste simplement envisageable dans la perspective de l'évolution de la gestion des systèmes de données<sup>72</sup>.

L'évolution de la formation continue vers une formation obligatoire et fortement renforcée pose enfin des questions liées au coût, à l'organisation et à ce qu'on pourrait qualifier de retour sur investissement pour l'enseignant. Pour ce qui est de développer une organisation plus efficace et moins coûteuse, la formation hybride est une piste à explorer, qui associe formation en présentiel et temps de formation à distance utilisant les possibilités offertes par le numérique, et demain l'intelligence artificielle. Les formations sur site, pensées et organisées en fonction des contextes locaux permettent de toucher efficacement une équipe disciplinaire, ou un plus grand nombre de personnels sur un site.

Parmi les pistes permettant de proposer des formations plus longues sans accroître les problèmes de remplacement, la mission a posé plusieurs fois la question de la possibilité d'effectuer des stages pendant les vacances. L'idée n'a pas soulevé d'opposition de principe, en dehors de la question fondamentale de la contrepartie, qu'elle soit financière ou en termes d'évolution de carrière. Ce point est également abordé frontalement par le rapport Filâtre, qui recommande de « proposer aux enseignants une formation continue qualifiante et diplômante d'évolution de la carrière ». La mise en œuvre précise de cette préconisation n'est pas développée dans le rapport<sup>73</sup>, mais elle replace la question de l'organisation de la carrière des enseignants au centre des préoccupations, reprenant en cela la dynamique du rapport de la Cour des comptes.

Ainsi la mission propose que la formation des enseignants revête un caractère obligatoire, en présentiel ou en « virtuel », durant les périodes de cours ou pendant les vacances, correspondant au moins à moins l'équivalent d'une année d'exercice sur une carrière et qu'elle soit axée sur le développement professionnel mais aussi personnel des professeurs.

## 2.2. Par une nouvelle vision de la carrière des enseignants

La question de la carrière des enseignants n'est pas liée au statut particulier de fonctionnaire. Elle se pose en effet dans tous les pays car elle se trouve fortement liée à deux grands défis : comment attirer les meilleurs profils vers l'enseignement, et comment les y conserver ? Relever ces deux défis suppose de penser le temps long et de nombreuses recherches récentes invitent à voir la manière dont est organisée la carrière des enseignants comme un axe de réflexion essentiel dans cette optique. Le rapport *Exploring the impact of career models on teacher motivation* publié en 2016 par l'UNESCO présente ainsi un tour d'horizon des évolutions récentes en termes de gestion de carrière et dégage quelques pistes prometteuses.

---

<sup>71</sup> Comme nous l'ont confirmé les deux directeurs généraux de ces structures lors des entretiens qu'ils ont bien voulu nous accorder.

<sup>72</sup> Les grandes entreprises, confrontées à ce défi de proposer des solutions de gestion fiables, interconnectées et pouvant évoluer rapidement suivant l'évolution des besoins et des techniques, délaissent les grands systèmes universels pour des applications indépendantes.

<sup>73</sup> Elle est en revanche développée de manière assez détaillée dans le rapport des inspections générales sur la formation continue du second degré, déjà cité.

L'organisation de la carrière apparaît comme le lieu où doivent se rejoindre à la fois les aspirations des enseignants à une meilleure reconnaissance et le désir de l'institution de faire de cette évolution de la carrière un moyen d'amélioration de la qualité de l'enseignement, cette double articulation constituant l'enjeu d'une progression qualitative de la gestion des enseignants. Il sera procédé comme cela a été fait jusqu'ici, en dégagant dans l'existant des points d'évolution et d'amélioration.

### 2.2.1. Structurer la carrière des enseignants

La carrière des enseignants, comme toute carrière professionnelle, doit offrir aux acteurs la possibilité d'une reconnaissance. Ce terme de reconnaissance recouvre cependant, suivant les interlocuteurs, des acceptions diverses : reconnaissance sociale, financière, reconnaissance par ses pairs, au sein de son établissement ou par les parents, par l'Institution ou par la société en général. Il semble, au regard du champ d'étude qui est le nôtre, que plusieurs éléments doivent être réunis pour qu'une carrière procure cette valorisation et par soutienne par là-même l'engagement des enseignants.

En premier lieu, l'organisation de la carrière suppose une vision claire de ce que la société, à travers l'institution, attend de son corps enseignant. La question de la mission assignée à l'École (objectifs, valeurs...) n'est peut-être pas le point le plus délicat tant les enseignants, y compris les néo-titulaires, adhèrent fortement aux buts et aux valeurs portées par l'institution<sup>74</sup>. La nature de la reconnaissance est en revanche plus variable, et les enseignants (comme les chefs d'établissement) ont souvent déploré son insuffisance lors des entretiens menés par la mission. L'investissement et l'engagement des enseignants prennent de fait actuellement de multiples formes, au-delà de ce qui constitue le cœur de métier, dispenser un enseignement de qualité : tutorat, coordination, formation, participation à des conceptions de sujets, création et animation de partenariats... Ils peuvent mobiliser des autorités locales et nationales. La reconnaissance de cet engagement, si elle est portée très diversement au niveau local par le chef d'établissement, les collègues, les élèves, les corps d'inspection, demeure très fragile parce que soumise aux effets d'une mutation ou d'un changement de direction. Ces ruptures de continuité, territoriale ou mémorielle, accentuent le caractère incertain de la reconnaissance institutionnelle<sup>75</sup> ; elles appellent une réflexion sur la capacité du système à identifier, conserver et traiter cet ensemble d'informations provenant de secteurs éloignés (local / national ; disciplinaire / transversal...) et de périodes distinctes dans le parcours de l'enseignant. Les personnels auditionnés évoquent ainsi le risque que constitue la mutation dans la mesure où elle crée une rupture (« on n'est plus connu ») et une cassure (« on perd les points acquis »).

La France fait donc coexister une progression de carrière largement linéaire<sup>76</sup> et une multitude de possibilités d'engagement et de reconnaissance locaux, académiques ou nationaux, formels ou informels et qui ne sont pas pensés dans la durée, ni systématiquement reliés aux bénéfices espérés pour le système en termes de réussite des élèves. Ils permettent certes au système de tenir, et aux enseignants d'y trouver des satisfactions professionnelles et personnelles<sup>77</sup>, mais produit aussi du découragement et parfois de l'amertume, tout en faisant fuir certains profils prêts à s'engager fortement, à condition d'en retirer une reconnaissance autre que symbolique.

Pour combiner le souhait des enseignants (et des chefs d'établissement) d'être mieux reconnus et d'avoir des perspectives d'évolution et de diversification de carrière, avec le besoin pour le système de valoriser des évolutions professionnelles qui concourent à la réussite des élèves, deux grandes pistes semblent particulièrement intéressantes, et ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre : la piste des missions et celle des échelles de carrière.

---

<sup>74</sup> Voir par exemple le rapport déjà cité, *L'entrée dans la carrière des nouveaux enseignants*.

<sup>75</sup> On pourra noter que contrairement aux actions effectuées dans l'établissement, les missions de conception de sujet d'examen, qui nécessitent une expertise disciplinaire et un engagement parfois lourd ne donnent paradoxalement lieu à aucune compensation financière.

<sup>76</sup> Le dispositif dit du PPCR tend plutôt à renforcer cet état de fait, en limitant les possibilités d'avancement différencié à des moments identifiés, les rendez-vous de carrière, et en limitant, en tout cas pour les deux premiers d'entre eux, leur incidence à une accélération d'un an du rythme d'avancement.

<sup>77</sup> C'est d'ailleurs sous cet angle que les enseignants rencontrés qui avaient bénéficié d'un rendez-vous de carrière ont vécu ce dernier : l'occasion de reconnaître dans une discussion un peu longue l'étendue de leur engagement.

### 2.2.1.1 Par la piste des missions

La piste des missions tout d'abord, qui peut être vue comme une amplification de ce que permettent les IMP. Il s'agit de définir de manière plus précise une série de missions particulières, appuyées sur la rédaction d'une lettre de mission. Il peut s'agir de s'investir pendant un temps donné dans un poste à profil, dans une formation à temps partagé, d'être associé à la conception de sujets d'évaluation, à la mise en œuvre locale des programmes ou à des tâches de coordination. Mais on peut imaginer que ces missions permettent d'ouvrir le champ des possibilités professionnelles : avoir en temps partagé des responsabilités au sein de l'équipe de direction tout en gardant une charge d'enseignement est une possibilité déjà abondamment utilisée par l'enseignement privé.

Cette piste des missions qui a été bien reçue par tous nos interlocuteurs, a le mérite de la simplicité même si la question de la détermination du barème de rémunération se pose. Il serait préférable qu'en concertation avec les représentants du personnel et à la lumière des résultats de la recherche, on puisse mieux valoriser les missions qui apparaissent les plus utiles pour le système. Se pose également la question de l'identification de l'autorité qui détermine et, selon quelle procédure, le choix du missionné. À ce titre le développement des postes à profil en établissement scolaire est une perspective à retenir à condition que les personnels de direction soient pleinement associés à leur détermination, au choix du missionné et que le dispositif soit clair et transparent pour les enseignants<sup>78</sup>. Enfin se pose le problème de la fin de mission, et de la rémunération qui l'accompagne. Il serait paradoxal qu'un enseignant ayant, par exemple, mené à bien la coordination de l'accueil des néo-titulaires, action ayant permis une diminution des demandes de mutation, constate, une fois sa mission accomplie, que son salaire a été amputé d'une prime alors qu'il a manifestement acquis des compétences supplémentaires.

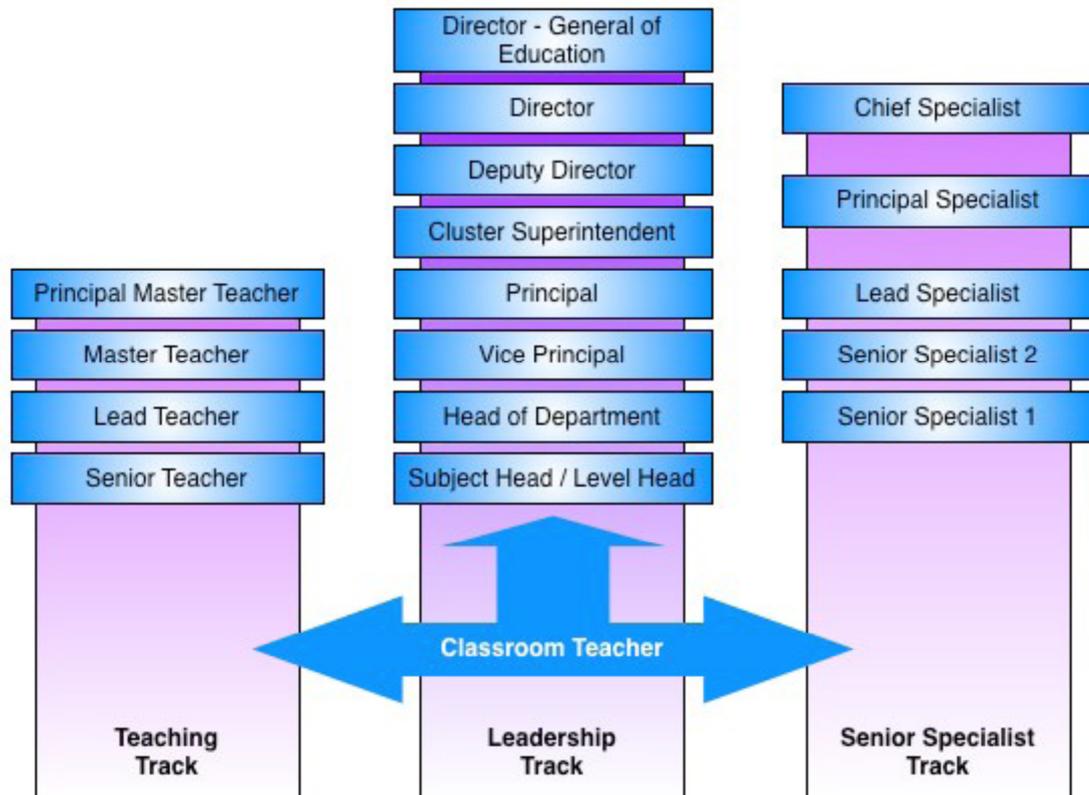
Une des possibilités consiste bien sûr à faire de ces missions un élément d'appréciation de la valeur des enseignants au moment des rendez-vous de carrière. Mais, outre le faible impact de ces rendez-vous sur la rémunération, cette possibilité a l'inconvénient de créer éventuellement un biais dans la détermination des accélérations de carrière en défaveur de l'enseignant qui fait excellemment réussir ses élèves sans pour autant s'investir dans une mission particulière, et de créer une compétition contre-productive dans le cadre d'un nombre fixe d'accélérations de carrière. Par ailleurs, cette piste des missions ne règle pas le problème de la reconnaissance pérenne de compétences que l'enseignant acquiert. C'est pourquoi il peut être intéressant de développer l'idée d'une modification plus large de l'organisation de la carrière.

### 2.2.1.2 Par la piste des échelles de carrière

Le modèle le plus prometteur à long terme, qui se diffuse actuellement dans de nombreux pays de l'OCDE est celui des d'échelles de carrière, qui propose différentes voies d'évolution ne nécessitant pas d'abandonner la fonction d'enseignant comme fonction principale. Ce modèle a l'avantage d'être extrêmement souple et de pouvoir s'adapter à la culture éducative et administrative de chaque pays. Un premier exemple particulièrement développé, concerne Singapour qui a mis en place une triple échelle, avec une voie d'expertise pédagogique (*teaching track*), une voie menant peu à peu vers des fonctions d'organisation et de direction (*leadership track*), et une voie d'expertise disciplinaire (*senior specialist track*), des passerelles entre les voies étant bien sûr possibles.

---

<sup>78</sup> D'après les éléments fournis à la mission par la DGRH il y a aujourd'hui plus de 10 000 postes « spécifiques académiques » dans le second degré et plus de 6 000 postes à « profil ou à exigences particulières » dans le premier degré.



79

Ce modèle d'organisation de la carrière soulève plusieurs questions pratiques.

L'entrée dans l'une de ces échelles tout d'abord, ainsi que les évolutions à l'intérieur, ne relèvent pas d'un caractère obligatoire, mais se font à l'initiative de l'enseignant qui peut tout-à-fait préférer rester dans un système de carrière linéaire. Dans l'idéal le nombre de personnes à chaque échelon ne doit pas être contingenté (contrairement au fonctionnement actuel du PPCR) afin d'éviter des phénomènes de compétition préjudiciables à la coopération et au travail en équipe.

Concernant les modalités d'entrée et d'évolution, convient de mixer les approches (portfolio, visite dans la classe, retours d'élèves ou de parents, entretien, formations académiques et professionnels suivies, doctorat) et diversifier ces approches suivant les étapes (visite par un pair pour un personnel débutant, par une personne habilitée extérieure pour des personnels plus chevronnés). Il importe en tout cas que les conditions pour franchir tel ou tel échelon soit claires et établies en collaboration avec les enseignants.

Ce modèle a en tout cas pour mérite de permettre à l'enseignant d'avoir une reconnaissance pérenne des compétences acquises, de lui ouvrir la voie d'un développement professionnel nouveau, d'attirer des profils ambitieux et de permettre à l'institution de valoriser des compétences qu'elle estime nécessaire à la réussite des élèves.

La France, apparemment fort éloignée de ce modèle, présente néanmoins quelques caractéristiques qui peuvent être assimilées à des embryons d'échelle de carrière : les postes de professeur des écoles maîtres formateurs (PEMF) et de conseillers pédagogiques de circonscription (CPC) dans le premier degré, l'accession au grade d'agrégé par concours ou promotion interne ou les postes de formateurs académiques dans le second degré. La constitution d'une telle échelle suppose en tout cas, pour être pertinente et efficace, d'être co-construite par l'État et les enseignants, comme le montre ce deuxième exemple présentant l'expérimentation menée actuellement dans l'État de New-York<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Graphique issu du rapport précité, sur lequel nous appuyons fortement dans cette partie : *Exploring the impact of career models on teacher motivation*.

<sup>80</sup> Les deux exemples présentés montrent combien ces échelles de carrière peuvent s'adapter à des contextes très différents, à savoir un système centralisé, fortement encadré et administré avec une forte présence de l'État et un système très fortement décentralisé et libéral.

L'État de New-York a mis en place, avec une collaboration constante avec les syndicats d'enseignants sur la nature de l'échelle, les primes afférentes, le mode de passage, une échelle de carrière combinant des augmentations salariales classiques, et la possibilité d'accéder à l'une des trois fonctions suivantes :

– **Model teacher** (enseignant expérimentateur ou enseignant innovant) : l'enseignant expérimente de nouvelles méthodes pédagogiques et travaille avec des chercheurs à leur validation. Il effectue deux heures supplémentaires par mois et deux jours pendant l'été, pour une prime annuelle de 7 500 \$ ;

– **Peer collaborative teacher** (enseignant tuteur) : il effectue des visites, accompagne ses jeunes collègues dans leurs débuts. Il effectue cinq heures supplémentaires par mois et cinq jours pendant l'été, pour une prime annuelle de 12 500 \$ ;

– **Master teacher** (enseignant référent) : il coordonne en collaboration avec la direction de l'établissement ou du district les actions pédagogiques, l'organisation du tutorat. Il effectue huit heures supplémentaires par mois et huit jours pendant l'été, pour une prime annuelle de 20 000 \$<sup>81</sup>.

La mise en place s'est faite progressivement, avec la participation des chefs d'établissement, et une évaluation menée par un organisme externe a été menée.

La mission propose que soit mise à l'étude et soumise à concertation, une nouvelle structuration de la carrière des enseignants, soit par une approche valorisant les diverses missions qui peuvent leur être confiées, soit par une approche leur permettant de dérouler leur carrière selon des échelles laissant la place à des parcours plus personnalisés.

### 2.3. Se rendre plus proche des enseignants dans leur gestion, pour prendre en compte la carrière dans toutes les dimensions

Au regard de l'allongement de la carrière, il apparaît par ailleurs la nécessité de prendre en compte la carrière dans un sens plus large : moments de pause, parcours provisoire ou définitif dans le privé, mais aussi une gestion des fins de carrière qui doit faire l'objet d'une étude en tant que telle dans un contexte de recul de l'âge de la retraite. Se pose alors la question essentielle de l'échelon pertinent pour gérer / conseiller les enseignants dans une période où l'organisation territoriale du système connaît de profonds changements.

Deux mesures récentes, l'une d'ordre organisationnel et à venir, l'autre de type fonctionnel et en expérimentation, devraient avoir des incidences directes sur la gestion des personnels de l'éducation nationale et tout particulièrement sur les enseignants des premiers et seconds degrés.

La première est la mise en place d'une nouvelle organisation territoriale qui fait qu'« au 1<sup>er</sup> janvier 2020, il y aura en métropole 13 académies dirigées par 13 recteurs d'académie »<sup>82</sup>. Ainsi que le précise le rapport de l'IGAENR n° 2018-029, auxquels les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation font référence dans la note précitée :

*« Il est clair que la nouvelle organisation territoriale repose la question de la déconcentration de la gestion des ressources humaines dans des termes nouveaux. Au terme du processus que la mission préconise, les recteurs devront renforcer leurs compétences en matière de gestion des personnels avec la déconcentration au niveau académique de tous les actes de gestion, ce qui permettra à l'administration centrale de se consacrer exclusivement à ses tâches de conception, pilotage et régulation des politiques publiques, comme y invite le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration »<sup>83</sup>.*

<sup>81</sup> Sources : New-York department of education (<http://teachnyc.net/your-career/career-pathways>), étude citée par Chloé Chimier et Barbara Tournier, chercheuses et expertes à l'UNESCO : <http://www.iiep.unesco.org/fr/les-evolutions-de-carriere-un-facteur-de-motivation-pour-les-enseignants-4459>

<sup>82</sup> Lettre du 19 juillet 2018 des ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation aux recteurs de région académique.

<sup>83</sup> Rapport IGAENR n° 2018-029, *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, avril 2018.

La seconde est le lancement d'une gestion des ressources humaines de proximité afin que l'administration soit en mesure de « *mieux tenir compte des attentes de ses personnels et de mettre en place un accompagnement personnalisé de ceux-ci* »<sup>84</sup> et qui invite donc les recteurs à expérimenter la mise en place de ce nouveau dispositif.

Déconcentration des actes de gestion et accompagnement de proximité devraient aller dans le sens d'une gestion plus qualitative des personnels enseignants. C'est du reste ce que la mission a largement entendu de la part des responsables académiques, des corps d'inspection territoriaux et des chefs d'établissement interrogés au moment de ces visites. Lors des entretiens un recteur avait bien résumé la pensée générale en affirmant que ce qui pouvait caractériser une gestion plus qualitative des enseignants tenait en deux mots : déconcentration et individualisation<sup>85</sup>.

Les enseignants, notamment ceux de l'enseignement public, sont plus circonspects en la matière, notamment pour ce qui est de la déconcentration qu'ils interprètent dans le second degré comme un accroissement des pouvoirs hiérarchiques des chefs d'établissement, qu'ils ne sont pas toujours prêts à accepter.

### 2.3.1. Poursuivre la déconcentration

**S'agissant donc de la déconcentration** et même si aucune mesure concrète encore n'a été prise ni annoncée, il est probable qu'elle va faire l'objet de réflexions et de décisions dans les prochains mois. Elle en veut pour preuve la toute récente circulaire du premier ministre<sup>86</sup> qui indique aux membres du gouvernement qu'un « *mouvement très important doit être engagé pour déconcentrer le maximum de décisions et d'actions au niveau territorial* ». C'est pourquoi celui-ci demande de lui faire les « *propositions les plus ambitieuses possibles* » qui ne devront pas « *être générales mais indiquer précisément toutes les décisions ou les actions à transférer à des niveaux déconcentrés, en privilégiant le niveau départemental, voire infra départemental* ». Si, dans ce cadre, la question de la gestion des enseignants est mise à l'ordre du jour, la mission estime que les orientations pourraient aller dans deux directions.

La première direction est la poursuite, voire l'achèvement, de la déconcentration des actes de gestion proprement dit des personnels du second degré qui permettra aux autorités académiques de mener une politique des ressources humaines globale et cohérente. La mission pense notamment au calibrage académique des recrutements et de la première affectation des néo-titulaires ou à la gestion des promotions des personnels agrégés, en lien sans doute avec la réforme des inspections générales. À propos des enseignants agrégés, il convient toutefois d'être attentif au fait que s'il n'y a clairement plus de raison pratique à maintenir la gestion nationale des agrégés, ce transfert a en revanche une dimension symbolique forte. Supprimer la gestion nationale pourrait être vécu comme une perte symbolique à ne pas sous-estimer, en supprimant entre autres le lien direct à l'IGEN. Il faudrait donc, pour qu'il n'apparaisse pas comme un déclasserement (réel ou imaginaire), que ce transfert s'accompagne d'une redéfinition de la place des agrégés dans le système éducatif<sup>87</sup>.

Cette déconcentration faciliterait la mise en place d'une autre proposition du rapport d'inspection générale relatif à la réorganisation territoriale, à savoir la mise en place, à moyen terme, d'un budget global en emplois et crédits par fusion des budgets opérationnels de programme existants<sup>88</sup>.

La deuxième direction est le lancement d'une réflexion sur la répartition des compétences, entre les responsables au sein des régions académiques en termes de « management » des enseignants. En effet si la déconcentration est censée permettre de simplifier et d'accélérer la gestion elle ne porte pas en elle-même de vertus qualitatives au regard du champ d'analyse de la présente mission. Les professeurs des écoles et

---

<sup>84</sup> Lettre du DGRH aux recteurs d'académie en date du 22 février 2018 relative à la « Mise en place d'une fonction de gestion des ressources humaines (GRH) de proximité ».

<sup>85</sup> Entretien de la mission avec le recteur de Bordeaux le 12 janvier 2018.

<sup>86</sup> Circulaire du premier ministre du 28 juillet 2018 n° 6030/SG.

<sup>87</sup> Les propositions pour intéressantes qu'elles soient de faire effectuer un service devant élèves de dix-huit heures en collège ou de n'affecter les agrégés en lycée ne répondent pas à la question de savoir ce qu'on attend précisément d'eux et ce qui les distingue des professeurs certifiés.

<sup>88</sup> Rapport précité page 22.

avant eux les instituteurs sont gérés depuis un siècle à l'échelon départemental, sans qu'il puisse être affirmé que leur gestion est aujourd'hui plus qualitative que celle des personnels du second degré.

Par ailleurs l'émergence de grandes régions académiques accroissant par là même le nombre d'enseignants à gérer rendra indispensable cette réflexion. Pour preuve, la décision prise par le ministre de l'éducation nationale de conserver, au moins jusqu'à 2022, les actuels périmètres de mutation et d'affectation pour les enseignants<sup>89</sup>, à savoir le mouvement inter départemental dans le premier degré et le mouvement inter académique dans le second degré. En effet il ne faudrait pas que l'émergence des régions académiques aboutisse, du point de vue des enseignants, à une dégradation de la qualité de ces opérations.

Une fois posé le principe de l'achèvement de la déconcentration des actes de gestion de la centrale vers les académies se posera alors la question de savoir quel sera le niveau pertinent de décision selon les types d'actes de gestion concernés. Lorsque la mission a posé à l'ensemble de ses interlocuteurs la question de savoir s'il était possible d'identifier des échelons plus ou moins pertinents, selon la nature des actes de gestion, entre les niveaux possibles de décision (école / établissements, département, académie, région académique ou national), les réponses ont été très nuancées.

Le caractère national des statuts ainsi que la régulation des recrutements et des affectations par une autorité supérieure à l'établissement scolaire font cependant consensus. En effet chacun est bien conscient, en particulier les chefs d'établissements qui ont exercé dans des territoires différents, (établissements de centre-ville, établissements dits difficiles ou en zone rurale) qu'un recrutement très localisé risque d'accroître et non pas de régler les questions d'attractivité des établissements scolaires ; autre point de consensus, le double regard porté par les chefs d'établissements et par les corps d'inspection en matière d'évaluation des enseignants tel qu'il a été mis en place dans le PPCR. Ces derniers, en particulier, s'ils ne remettent pas en question la légitimité du chef d'établissement à juger de la qualité de leur travail, n'imaginent pas que les corps d'inspection ne soient pas partie prenante dans ce processus.

Pour le reste il paraît souhaitable à la mission que soient recensés les actes de gestion du quotidien qui pourrait faire l'objet d'un transfert aux établissements scolaires. Au-delà, et c'est probablement l'essentiel, il convient de soutenir toutes les mesures qui vont faciliter le travail du chef d'établissement dans son rôle d'animateur d'un projet collectif, projet qui s'incarne notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable projet d'établissement. Outre la possibilité de participer davantage au choix de l'affectation des enseignants, comme cela a été vu plus haut, s'agissant des postes à profil ou des contractuels, le chef d'établissement doit être en mesure de mieux réguler le temps de présence des enseignants dans l'établissement pour les activités complémentaires aux obligations statutaires régulières de service devant les élèves, qu'il s'agisse du remplacement de courte durée, de toute participation à des travaux interdisciplinaires ou de réalisation des objectifs du projet d'établissement.

Sur le modèle de ce qui est pratiqué pour les IMP, le chef d'établissement devrait pouvoir fixer une lettre de mission à chaque enseignant, en concertation avec les équipes pédagogiques, que celle-ci ouvre droit ou non à rémunération complémentaire, donnant lieu à un bilan d'activité, dont il faut définir la périodicité. En contrepartie les enseignants devraient pouvoir être davantage associés à la gestion de certaines procédures comme la participation à la définition des postes à profil ou à la sélection des professeurs contractuels. Cela nécessite une attention particulière, dans la formation initiale des personnels de direction, à tous les aspects « managériaux » de la fonction. Sans entrer davantage dans un domaine essentiel, qui dépasse le cadre strict du rapport, il est clair que les capacités du système à identifier et retenir les meilleurs profils de direction et d'enseignants sont étroitement liées<sup>90</sup>.

Cette réflexion sur la responsabilisation accrue des chefs d'établissement doit pouvoir s'étendre au premier degré dans une redéfinition du rôle des directeurs d'école, notamment ceux qui sont affectés dans des écoles au nombre importants de classe, ainsi que l'envisage le rapport précité de la toute récente mission parlementaire flash sur le sujet, non pas pour mettre en place un échelon hiérarchique supplémentaire

---

<sup>89</sup> Lettre précitée du 19 juillet 2018.

<sup>90</sup> Voir par exemple le rapport de l'OCDE déjà cité *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century, Lessons from around the world*, qui lie explicitement les deux questions.

mais pour leur permettre d'être « *les garants de la cohésion de la communauté éducative en fédérant les initiatives autour du projet d'école et en pilotant le conseil des maîtres* »<sup>91</sup>.

La mission estime donc que si la déconcentration des actes de gestion de l'administration centrale vers les académies doit être poursuivie et achevée, elle doit fournir l'occasion de repenser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs au sein-même des académies, tout particulièrement celui des personnels de direction, voire des directeurs d'école ; tout élargissement des dits rôles et responsabilités allant dans le sens d'une plus grande autonomie des écoles, collèges et lycées, devant s'accompagner d'une plus grande participation des enseignants eux-mêmes aux processus de décision.

### 2.3.2. Développer une gestion des ressources humaines de proximité

C'est une note DGRH en date du 22 février 2018 qui en précise les objectifs aux académies : « *d'une part, assurer un accompagnement individualisé des agents qui le souhaitent en termes de parcours de carrière, de formation et d'évolution professionnelle (détection des talents, proposition de bilan de compétences, accompagnement dans la recherche d'autres fonctions, etc.) ; d'autre part, apporter aux responsables hiérarchiques locaux (chefs de services, chefs d'établissement pour le second degré, IEN de circonscription pour le 1<sup>er</sup> degré) un appui RH de premier niveau dans la gestion managériale de leur établissement ou de leur circonscription. Cette ressource de proximité devra également être à même de fournir une première écoute et de constituer un premier niveau de traitement des situations complexes ou dégradées* ».

Pour le DGRH lui-même, interrogé par la mission quelque temps auparavant, ce nouveau dispositif est un des éléments essentiels d'une gestion qualitative des enseignants dans la mesure où il estime que sa direction a « *évolué comme une direction de rendez-vous ; elle sait gérer le mouvement, les rendez-vous de carrière mais elle n'est pas assez centrée sur l'accompagnement individuel des agents, sur leur développement personnel* »<sup>92</sup>.

Cette démarche a été validée et soutenue par le premier ministre et le ministre de l'éducation nationale dans le cadre du suivi des propositions du comité action publique 2022 début août 2018<sup>93</sup>. Dans son principe elle répond à une attente réelle des acteurs que la mission a rencontrés, tout particulièrement des enseignants, qui souhaitent, d'une part, qu'une attention soit accordée à leur développement professionnel et personnel et, d'autre part, faire l'objet de protections contre les mises en cause qu'ils subissent de la part de certains usagers du service public<sup>94</sup>. Si la mission estime que ce nouveau dispositif doit être encouragé et développé, car participant d'une gestion qualitative, la première analyse qui en a été faite par l'IGAENR dans le cadre des notes de suivi des académies, permet d'attirer l'attention sur trois points, liés entre eux, qui en conditionnent la réussite<sup>95</sup>.

#### 2.3.2.1 Être vigilant sur les champs d'action de cette gestion

Le premier est relatif aux champs d'action de cette GRH de proximité. Les académies devront veiller d'une part à bien équilibrer les interventions des équipes entre les enseignants du premier degré et du second degré et d'autre part à ne pas glisser progressivement sur la seule aide aux personnels en difficulté. En effet lors de la création, à la fin des années 1990, des directions des relations et des ressources humaines au ministère de l'éducation nationale, l'ambition n'était pas uniquement de mieux assurer la gestion de l'ensemble du système mais bien de construire une gestion plus individualisée des enseignants, ce qui nécessita à l'époque le recrutement de psychologues du travail et de conseillers carrières. Les premières initiatives prises en ce sens par certaines académies avaient été saluées par les inspections générales, la

<sup>91</sup> Rapport précité mission « flash » sur les directeurs d'école page 20.

<sup>92</sup> Entrevue précitée réalisée par la mission le 17 novembre 2017.

<sup>93</sup> Communiqué de presse précité du 2 août 2018 affirmant que l'éducation nationale va « *développer une véritable gestion des ressources humaines* ».

<sup>94</sup> Plusieurs enseignants interrogés ont fait part à la mission de la difficulté qu'ils ont à gérer certaines situations étant mis en cause directement par courriel ou téléphone par des parents d'élèves (les usagers ont tous l'adresse courriel professionnelle des professeurs, le filtre de l'établissement n'existant plus). La note DGRH précitée y fait allusion en indiquant que les équipes de proximité « *apportent un premier soutien, en complément du responsable hiérarchique local, aux personnels en difficulté et aux agents victimes d'atteintes à leur image ou à leur intégrité (violences physiques ou verbales, harcèlement, atteinte à l'image sur les réseaux sociaux, etc.)* ».

<sup>95</sup> Rapport IGAENR n° 2018-061, *Synthèse des notes des correspondants académiques de l'IGAENR préparation de la rentrée 2018*, juin 2018, pages 42 à 44.

GRH se définissant bien comme le lieu de la rencontre entre les besoins d'une organisation et les compétences et les aspirations des individus<sup>96</sup>, ce que le DGRH actuelle désigne sous le vocable de « GRH à 360 degrés »<sup>97</sup>.

Mais, petit à petit, la gestion quantitative a pris le dessus, confinant bien souvent les petites équipes pluridisciplinaires placées auprès du DRH académique à se spécialiser dans la gestion des cas difficiles du second degré. Or il s'agit bien de permettre à tous les professeurs qui le souhaitent de pouvoir évoquer tous les aspects de leur carrière présente et à venir ou d'envisager toutes les formes de mobilité y compris de sortie positive du système éducatif. Bien des enseignants aujourd'hui n'envisagent pas nécessairement de consacrer quarante années de leur vie à l'enseignement ou à une fonction d'encadrement dans le système éducatif. À ce titre, l'inscription dans les statuts des enseignants d'une obligation de mobilité, tous les dix ans par exemple, a souvent été évoquée, dans les entretiens conduits par la mission. Si l'intention paraît louable elle paraît difficile à mettre en œuvre sans un accompagnement financier important. C'est pourquoi la piste à privilégier serait plutôt de faire de la mobilité un élément valorisant de la carrière des enseignants parmi d'autres, dans l'esprit de certains critères retenus pour l'accès à la classe exceptionnelle.

En tout état de cause les académies tentent de diversifier leur approche de la gestion de proximité. L'académie de Dijon entend, dans un premier temps, privilégier l'accompagnement des enseignants du premier degré et ceux résidant en zones rurales tandis que l'académie de Lille favoriser le soutien à la construction de parcours valorisants. Par ailleurs la mission estime qu'il faut soutenir la possibilité pour les professeurs de trouver des points de rencontres territoriaux ou virtuels, de faciliter des échanges de pratiques disciplinaires ou inter disciplinaires, entre enseignants du public et du privé sous contrat également, tant ces pratiques constituent d'évidentes sources d'enrichissement mutuel.

### 2.3.2.2 Mailler correctement le territoire

Le deuxième a trait au maillage territorial du dispositif. Si l'ambition est effectivement de permettre à tout professeur d'avoir un interlocuteur utile de proximité, il ne faut pas dépasser, ainsi que le conseille la DGRH, le département comme circonscription de référence. Bien évidemment ce maillage doit tenir compte du nombre de personnes gérées et de la géographie des académies et des régions académiques. Mais, à terme, ce maillage doit être assez fin et doit probablement amener les autorités académiques à revisiter les limites des circonscriptions, bassins et réseaux d'établissements. Comme le propose le ministre il s'agit bien « *en articulation avec le développement de la GRH de proximité... de dessiner les contours de la circonscription du XXI<sup>e</sup> siècle* »<sup>98</sup>. Et il n'y aurait que des avantages à ce que ce maillage harmonise les délimitations entre premier degré et second degré afin de constituer un ensemble cohérent ouvert à tous les enseignants, de la maternelle aux sections d'enseignement supérieur des lycées, par agrégation d'un certain nombre d'écoles, de collèges et de lycées. Mais, aujourd'hui, les premières expérimentations menées montrent que, territorialement, elles sont fortement dépendantes des moyens humains qui peuvent être mobilisés. Or, le nombre actuel d'emplois consacrés à la gestion des ressources humaines dans les services académiques, n'autorise qu'un déploiement minimum d'agents consacrés à cette gestion qualitative.

### 2.3.2.3 Y consacrer des moyens humains

Le troisième point concerne donc la capacité du système à dégager des moyens humains afin de rendre le maillage territorial le plus fin possible en fonction des caractéristiques propres des académies. Il ne semble pas opportun de définir des ratios contraignants en la matière, mais de proposer quelques pistes de travail, alternatives ou cumulatives, afin de faciliter les solutions.

La première piste de travail est liée à l'organisation territoriale que les recteurs de région académique vont devoir proposer pour début 2020 aux ministres. Ces derniers affirment que les fonctions de gestion « *ont vocation à être mutualisées à l'échelle académique* »<sup>99</sup>. Il est possible d'envisager que ces mutualisations,

---

<sup>96</sup> Voir rapport précité IGEN - IGAENR de l'année 2000 relatif à la dimension qualitative de la gestion des personnels.

<sup>97</sup> Entrevue du 1<sup>er</sup> novembre précitée.

<sup>98</sup> Circulaire précitée des ministres de l'éducation nationale et de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 19 juillet 2018.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

qui peuvent d'ailleurs concerner le champ des ressources humaines<sup>100</sup>, permettront à la fois de restituer des emplois administratifs nécessaires à l'équilibre général des finances publiques, mais aussi de dégager des emplois pour les affecter à cette nouvelle mission.

La deuxième piste de travail, qui faciliterait au reste, la constitution d'équipes pluridisciplinaires, serait de permettre à des enseignants expérimentés du premier et du second degré, de rejoindre le dispositif, de manière claire et transparente, pour une mission à durée déterminée, ou dans le cadre d'un échelon de carrière sur le modèle proposé au 2.2.2. Des membres des corps d'inspection ou de direction, selon les mêmes modalités, pourraient également faire partie de ces équipes, en les dégageant de toute fonction de direction ou d'évaluation des enseignants. Ainsi ces équipes pourraient-elles être constituées de spécialistes de l'analyse du travail

La troisième piste consiste à proposer à l'avenir aux attachés d'administration qui exercent dans les établissements scolaires et qui sont plus de cinq mille huit cents<sup>101</sup>, de s'investir plus avant dans la gestion des ressources humaines enseignantes. Dans cette perspective, notons que l'arrivée prochaine de deux applications de gestion financière et comptable, oper@ et op@le<sup>102</sup> devrait entraîner une automatisation des processus et générer potentiellement d'importantes économies d'emplois d'administratifs de toutes catégories.

Même s'il n'est pas possible à ce stade d'en mesurer l'ampleur exacte elle va libérer les gestionnaires d'un certain nombre de tâches ou permettre de faire réaliser ces tâches par des agents d'autres catégories. En conséquence, après une formation spécialisée, des attachés pourraient rejoindre les équipes pluridisciplinaires de gestion des ressources humaines de proximité. Il peut être également imaginé, qu'il soit réfléchi à la déconcentration sur les établissements scolaires d'un certain nombre d'actes de gestion qui seraient effectués sous la responsabilité des attachés d'administration, en leur qualité d'adjoint gestionnaire. Enfin une solution intermédiaire consisterait à ce que ces attachés deviennent les correspondants en établissement ou en réseau d'établissements, des équipes de GRH de proximité.

En tout état de cause il convient dès à présent de mobiliser les académies sur ces différents scénarii afin de construire un déploiement efficace de la GRH de proximité, gage de contribution à une gestion qualitative des enseignants.

La mission estime donc que le dispositif de GRH de proximité doit être amplifié en veillant au respect de trois conditions : vigilance quant à ses champs d'action ; constitution d'équipes pluridisciplinaires et redéploiement à court et moyen terme de moyens humains à la hauteur des enjeux.

## Conclusion

Si la gestion des enseignants en France est fortement marquée par sa dimension quantitative certes efficace et efficiente mais qui connaît certaines limites et génère bien des insatisfactions, elle a su faire la place à des dispositifs permettant d'introduire une part qualitative, une approche plus individualisée et plus diversifiée de la situation des professeurs et, au-delà, des établissements.

Plutôt que de s'orienter vers un changement fondamental de paradigme qui conduirait, par exemple, à ce que les chefs d'établissement recrutent directement les enseignants, après une certification universitaire, ou à une régulation beaucoup plus forte par les mêmes chefs d'établissements des obligations de service des professeurs, la mission estime qu'il convient de s'appuyer sur les avancées qualitatives déjà existantes, de les conforter et de tenter de rendre la carrière des enseignants plus lisible pour eux-mêmes et pour l'ensemble de ceux qui interviennent dans les processus de gestion.

La mission rappelle que trois conditions sous-tendent toute progression qualitative.

---

<sup>100</sup> On pense par exemple à des regroupements en un site unique d'une région académique (pas nécessairement situés au siège de la région académique, bien au contraire) de toutes les opérations de paye des premiers et seconds degré à l'instar du SIEC d'Arcueil pour les examens et concours d'Île-de-France.

<sup>101</sup> Chiffres DGESCO communiqué à l'IGAENR dans le cadre d'une mission en cours relative à l'évolution de la fonction financière en EPLE.

<sup>102</sup> Pour outil de pilotage et de rémunération en EPLE et outil de pilotage et d'administration en EPLE.

La première est la participation directe ou indirecte des enseignants eux-mêmes à l'élaboration des évolutions, ce que la DGRH vient de mettre en place dans le cadre de son agenda social. Les professeurs doivent être considérés comme des cadres à part entière du système éducatif. Les entretiens, que la mission a conduits, ont montré qu'ils y sont prêts.

La deuxième tient dans la capacité à relier les évolutions envisagées à la pratique quotidienne des acteurs et aux valeurs qu'ils associent à cette pratique. Proposer la polyvalence disciplinaire des enseignants du second degré, l'annualisation de leur service ou l'augmentation du temps de présence des agrégés en collège peut parfaitement se concevoir à condition de les relier aux objectifs pédagogiques assignés aux collèges et aux lycées et à l'organisation même des enseignements. À défaut, ces mesures risqueraient de n'apparaître que comme des ajustements de gestion.

La troisième, liée aux deux précédentes qu'elle résume en quelque sorte, tient dans la reconnaissance et dans la considération accrue qui doit naître de la réforme, et de l'engagement qu'elle doit valoriser et encourager : reconnaissance des chefs d'établissements en tant que premiers responsables ressources humaines (RH) ; des acteurs de la gestion en académie comme concourant au bien être des enseignants ; des enseignants comme professionnels reconnus et valorisés comme tel.

C'est pourquoi la mission fait les préconisations suivantes qui concernent le recrutement, l'entrée dans la carrière, la formation continue, la structuration de la carrière et l'organisation du système.

1.1 Le pré-recrutement d'étudiants, afin de consolider les prérequis des futurs enseignants et leur capacité à entrer dans le métier en toute connaissance de cause, apparaît à la mission comme une mesure à mettre en place le plus rapidement possible, d'autant qu'elle fait l'objet d'un large consensus. Elle nécessite toutefois un cadrage national et académique précis pour s'insérer dans les processus de formation.

1.2. La diversification des types de recrutement est non seulement une nécessité mais également une opportunité pour le système éducatif. Par ailleurs elle entrerait en phase avec les réformes en cours, notamment celles touchant aux lycées et lycées professionnels. En conséquence les autorités nationales (pour le second degré) et académiques (pour le premier degré) sont fortement encouragées à utiliser la troisième voie de recrutement des enseignants dans une approche qualitative d'enrichissement des viviers. Par ailleurs les personnels contractuels doivent être considérés comme une ressource pérenne qui a dans une large mesure vocation à rejoindre les corps de titulaires. Le processus de leur recrutement doit systématiquement faire une part à la validation par les personnels de direction, qui pourraient y associer les enseignants du champ disciplinaire concerné.

1.3. La mission propose également de faire évoluer les types de concours tout en gardant un schéma de recrutement national majoritaire. En particulier, il convient d'étudier l'hypothèse d'un concours national à affectation académique, déjà proposée dans plus plusieurs rapports des inspections générales, en phase avec les perspectives de la nouvelle organisation territoriale des régions académiques.

2. Plutôt que de chercher à tout prix à attirer les personnels expérimentés dans certaines zones et/ou établissements difficiles, la mission estime que l'institution doit s'attacher à réserver à l'affectation des néo titulaires, quels qu'ils soient, une attention toute particulière. Cette attention passe par les conditions générales de leur accueil (livret, accueil physique, accompagnement social), la modification des conditions techniques de leur nomination et l'individualisation de leur prise en charge pédagogique, selon les lieux et types d'établissement dans lesquels ils vont devoir enseigner.

3. Compte-tenu de la nécessaire adaptation permanente aux conditions d'exercice du métier et à la nécessité de garantir la qualité de l'enseignement, la mission propose que la formation des professeurs revête un caractère obligatoire, en présentiel ou en « virtuel », durant les périodes de cours ou pendant les vacances, correspondant en volume à au moins l'équivalent d'une année d'exercice sur une carrière et qu'elle soit axée sur leur développement professionnel mais aussi personnel.

4. La mission propose que soit mise à l'étude et soumise à concertation, une nouvelle structuration de la carrière des enseignants, soit par une approche valorisant les diverses missions qui peuvent leur être confiées, soit par une approche leur permettant de dérouler leur carrière selon des échelles laissant la place à des parcours plus personnalisés. L'approche par mission peut se traduire par un accroissement des postes à profil ou une plus grande latitude donnée aux personnels de direction et aux équipes

pédagogiques pour définir le champ et le poids des missions particulières liées au projet de chaque établissement. L'approche par échelle permet de rendre les parcours enseignants plus lisibles, plus progressifs et de répondre aux contraintes d'une longue carrière tout en demeurant professeur.

5. La mission estime qu'il convient de poursuivre toutes les opérations qui permettront de rapprocher les enseignants de leur employeur et de leurs responsables hiérarchiques et pédagogiques.

5.1 La déconcentration des actes de gestion de l'administration centrale vers les académies doit donc être poursuivie et achevée. Elle doit fournir l'occasion de repenser le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs au sein même des académies, tout particulièrement celui des personnels de direction, voire des directeurs d'école. Tout élargissement des dits rôles et responsabilités, allant dans le sens d'une plus grande autonomie des écoles, collèges et lycées, doit s'accompagner d'une plus grande participation des enseignants eux-mêmes aux processus de décision, notamment dans le cadre des conseils pédagogiques.

5.2 La mission estime également que le dispositif de GRH de proximité doit être amplifié dans le but de favoriser une meilleure prise en considération des besoins professionnels et personnels des enseignants. L'administration doit demeurer vigilante quant à la définition de son périmètre d'action, être attentive à constituer des équipes réellement pluri disciplinaires et à redéployer, à court et moyen terme, les moyens humains nécessaires à la hauteur des enjeux qu'elle s'est elle-même fixés.



## Annexe

### Réponses au questionnaire de la mission par neuf chefs d'établissements de l'académie de Dijon

#### 1. Questions Préalables

##### 1.1. Comment définir la dimension qualitative d'une gestion des personnels enseignants (trois axes majeurs) ?

Un premier axe se dégage, qui est celui de la reconnaissance sociétale des enseignants, dont un des vecteurs passerait par une meilleure aisance financière avec, en contrepartie un positionnement de cadre assumé, notamment en termes de gestion du temps et d'investissement dans l'établissement.

Un deuxième axe est l'adéquation entre les connaissances mais surtout les compétences des enseignants, leur « profil » et celui de l'établissement.

Un troisième axe est le suivi de la carrière des enseignants avec un meilleur suivi de leur gestion (reconnaissance au mérite réel, mobilité « obligatoire » à organiser, écoute des besoins et des projets, aides pédagogiques dans le cadre de l'accompagnement et de la formation, aides sociales, ...).

Il est à noter qu'une seule fois revient comme priorité la capacité de l'enseignant à faire réussir ses élèves.

##### 1.2 Le cadre statutaire actuel de gestion des personnels enseignants permet-il une gestion qualitative ?

Le statut pourtant récent, de 2014, n'empêche pas l'adhésion en regard de la gestion qualitative. Les chefs d'établissements lui reconnaissent la vertu de garantir un certain niveau de connaissances et d'assurer une forme d'équité entre les territoires, mais pas de permettre un meilleur investissement des personnels et une adéquation poste / personne.

Ce statut n'est pas assez clair sur les obligations de service hors présence d'élèves et l'investissement des enseignants ne repose que sur leur bon vouloir (qui peut être très important).

Quant à l'évaluation, si le cadre actuel introduit bien en compte un certain nombre de missions que le professeur doit exercer, elle a peu d'importance dans le déroulé de la carrière des enseignants, en termes de promotions et de mouvement.

Enfin il ne va pas assez loin dans la différenciation qui pourrait être faite en termes de reconnaissance financière.

##### 1.3 En cas de réponse négative, ou partiellement négative, quels sont les points sur lesquels il conviendrait de faire évoluer les statuts et les modalités de cette gestion ?

Seulement deux chefs d'établissement sur neuf sont favorables à une évolution radicale du statut qui placerait les enseignants sur un statut d'emploi renouvelable périodiquement.

Par contre tous sont partisans d'une évolution des modalités de gestion, en tout cas, telle qu'ils perçoivent aujourd'hui cette gestion.

La première évolution concerne une forme d'obligation de mobilité des enseignants. Il ne leur semble plus concevable que les enseignants puissent rester trop longtemps (dix ans ?) dans le même établissement.

La deuxième évolution concerne l'évaluation et ses conséquences. Faite par le chef d'établissement et l'inspecteur comme aujourd'hui, faisant une place plus large à la maîtrise des compétences, enrichie par un rapport annuel d'activité, elle devrait se traduire plus clairement en termes d'avancement de carrière et de possibilité de mobilité. Elle devrait également faire une place à la réussite des élèves.

La troisième évolution consisterait à accroître la marge de manœuvre des chefs d'établissements dans la gestion quotidienne et la reconnaissance des enseignants qui s'investissent réellement dans la bonne

marche des établissements. Récompenser les plus méritants leur paraît être de nature à améliorer le fonctionnement des établissements.

## **2. Recrutement**

### **2.1 Quel gain y-aurait-il à développer les possibilités de pré-recruter avant le M1 (exemple les apprentis professeurs) ?**

Seul un chef d'établissement sur les neufs interrogés ne voit pas d'intérêt évident à recruter avant le M1. Pour tous les autres le gain qualitatif serait évident et pour les agents et pour le système.

L'un d'entre eux exprime bien la pensée générale en la matière : « *Auparavant, les enseignants étaient recrutés avec une licence. Je ne pense pas que le niveau d'étude soit à ce point le seul gage de réussite d'un enseignant. En d'autres termes, le recrutement d'un agent avant le M1 est envisageable sous réserve d'une réelle formation accès de façon équitable sur les contenus disciplinaires et sur la capacité à prendre en charge une classe. Trop souvent, les enseignants sont en difficultés dans la gestion de classe et ne trouvent pas aisément les outils nécessaires, en formation initiale notamment, pour y faire face. En recrutant plus tôt, on pourrait accroître le vivier de jeunes enseignants motivés* ».

En aval cela permettrait d'identifier les profils et d'évaluer la capacité d'une personne à : tenir une classe, installer un climat de confiance et comprendre les enjeux du système. Ces dimensions sont essentielles et complémentaires des compétences didactiques. Des démissions précoces pourraient être évitées.

### **2.2 Comment la polyvalence disciplinaire peut-elle constituer une progression qualitative ?**

Sur les neufs chefs d'établissements interrogés un n'a pas répondu à cette question, quatre y sont favorables sans réserve et quatre y mettent des réserves plus ou moins importantes. Les favorables utilisent des arguments de type gestionnaire et de type pédagogique. Du point de vue gestionnaire cela faciliterait les remplacements, la gestion des emplois du temps, la mobilité des enseignants et diminuerait le nombre de professeurs que les élèves auraient, permettant une meilleure connaissance mutuelle. Du point de vue pédagogique cela permettrait du décloisonnement, de la transversalité, une vision plus globale du métier, le travail en équipe et l'acquisition de nouvelles compétences propres à l'exercice même de la polyvalence.

Les « réservés » émettent des doutes sur la qualité de l'enseignement alors dispensé ; ils souhaitent que soit bien précisé le champ de cette polyvalence : est-ce une polyvalence liée à l'enseignement à plusieurs types d'établissement (collège ; lycée ; LP), une polyvalence liée au goût des enseignants (un enseignant de langues enseignant l'histoire des arts...) ou une polyvalence liée à des disciplines qui seraient proches (maths / physique ...). Ils souhaitent une graduation de cette polyvalence.

### **2.3 Quels seraient les avantages et les inconvénients de l'ouverture du recrutement à la « société civile » ? (élargissement des 3<sup>ème</sup> concours, etc.)**

Les chefs d'établissements sont tous favorables à cette ouverture. Ils font observer que, du reste, il est déjà bien présent pour les disciplines professionnelles, voire pour les disciplines technologiques. Cette ouverture permettrait d'enrichir les viviers, de bénéficier de personnels ayant acquis de l'expérience, ayant des compétences particulières et d'enseigner dans des zones difficiles à pourvoir. Ils estiment que ce recrutement devrait s'accompagner d'une formation solide, tant sur le plan didactique que sur le plan pédagogique, le métier d'enseignant ne s'improvisant pas.

### **2.4 Comment prendre en compte le vivier des contractuels et leur formation, dans les schémas de recrutement ? Le chef d'établissement doit-il participer directement au recrutement des contractuels ?**

Les chefs d'établissements proposent trois formules différentes. La première consiste dans un recrutement sous forme de contrat avec une incitation à passer le concours dans les cinq ans suivant l'embauche. La deuxième est de demander au contractuel un RAEP et de lui permettre de passer un concours réservé. La troisième est de le laisser en CDI mais, en compensation, de lui garantir le maintien dans le poste.

La participation au recrutement par les chefs d'établissement ne fait pas l'unanimité. Cinq d'entre eux pensent que c'est indispensable, deux estiment que c'est une compétence partagée avec les corps

d'inspection et deux estiment que c'est au rectorat d'organiser ce recrutement. Aucun ne remet en cause cette modalité de recrutement.

### **2.5 Quel gain y aurait-il à un recrutement des enseignants par le chef d'établissement à partir d'une certification ?**

On retrouve pour cette question le clivage observé à la question précédente. Trois chefs d'établissement estiment que la formule des postes spécifiques suffit, à condition que l'avis du chef d'établissement soit réellement pris en compte. Pour les autres cette compétence donnée aux chefs d'établissement aurait plusieurs avantages : adéquation entre les postes et les profils, implication plus forte des enseignants dans l'établissement et son projet, reconnaissance de la fonction RH ou management du chef d'établissement. Une lettre de mission personnalisée pour l'enseignant accompagnerait ce recrutement. Toutefois les chefs d'établissement ont bien conscience que ce système défavoriserait certains établissements.

### **2.6 Quelles pourraient être d'éventuelles formes mixtes de recrutement ?**

La question n'a pas été comprise de la même manière par tous les chefs d'établissements. Certains se sont placés du côté des recruteurs et d'autres du côté des postes à pourvoir.

Pour les premiers il se dégage deux modalités principales : la première consiste à permettre un recrutement direct sur diplôme, par des jurys composés de chefs d'établissements et de corps d'inspection ou de chefs d'établissements aidés par des professeurs expérimentés et formés ; la deuxième consiste, après un recrutement national classique, puis un stage, à donner entièrement la main aux chefs d'établissement et aux corps d'inspection pour la titularisation.

Pour les seconds le recrutement reste largement classique mais certains postes étant étiquetés à profil, adaptés à l'établissement et font l'objet d'affectation décidées par le chef d'établissement. Ces postes ne sont pas nécessairement définitifs ; ils correspondent à une mission à accomplir.

## **3. Affectation, mutation des enseignants**

### **3.1 Quelles sont, du point de vue de la gestion de l'établissement, les forces et les faiblesses du système actuel ? Comment mieux l'adapter aux besoins des élèves ?**

Un chef d'établissement répond que le système actuel est équilibré car il combine équité (mouvement national) et particularité (postes spécifiques).

Pour tous les autres les forces du système actuel résident effectivement dans la garantie d'une certaine équité, dans la transparence des procédures, la recherche d'un équilibre entre zones attractives et non attractives. De plus ce système garantit une forme de culture commune entre les enseignants, le sentiment d'appartenance à un corps.

Les faiblesses du système sont de plusieurs ordres. Le système ne permet pas une bonne adéquation poste / profil mettant en difficultés certains enseignants; il n'oblige pas à la mobilité au risque de la lassitude et d'un sentiment « d'intouchabilité » ; il ne valorise pas assez financièrement et en termes de carrière ceux qui pourraient aller en zones difficiles. Le poids des traditions et des OS est trop fort.

Peu s'expriment directement sur l'adaptation aux élèves (à moins qu'on la comprenne comme l'adaptation à l'établissement). Lorsqu'ils le font c'est pour demander une adaptation des enseignants au projet de l'établissement qui contiendrait les exigences vis-à-vis des élèves.

### **3.2 En cas d'affectation ou de mutation ne reposant pas sur des barèmes qui doit participer à la sélection des enseignants ?**

Deux chefs d'établissements privilégient une affectation par les équipes pédagogiques (parfois au sens large) des établissements. Pour les autres deux possibilités : travail conjoint chefs d'établissements et corps d'inspection ou travail conjoint chefs d'établissements, corps d'inspection et DRH du rectorat.

### **3.3 Comment adapter davantage les affectations aux postes, aux emplois, aux besoins ? Quelles prises en compte possible des grades dans les affectations ?**

Les chefs d'établissements sont très majoritairement favorables à la mise en place de fiches de postes faisant apparaître le niveau de compétence attendu en fonction du besoin des élèves et essayant de dégager un profil. Sept sont indifférents à la prise en compte du grade. Pour les deux derniers les agrégés ne doivent pas enseigner en collège ou ne devraient pas y enseigner trop longtemps.

### **3.4 Quelles autres conditions ? (faut-il, par exemple, développer la notion des « postes à profil »)**

Les chefs d'établissements sont favorables au développement des postes à profil sous trois conditions : que la procédure soit transparente ; que leur avis soit pris en compte ; que ces postes ne soient pas limités à un niveau d'enseignement ou à une spécialité mais élargis à des « missions » liés à l'établissement.

Par ailleurs certains sont favorables à des échanges d'enseignants entre établissements ou à des formules qui permettraient aux enseignants de faciliter des expériences dans d'autres types d'établissements : premier degré ou enseignement supérieur.

## **4. Évolution de carrière des personnels enseignants**

### **4.1 Comment peut-on penser l'évolution des carrières des enseignants dans la gestion de l'établissement ?**

Les chefs d'établissement estiment que l'évolution de la carrière n'est pas assez liée à la performance et à l'investissement dans l'établissement ; elle n'est pas suffisamment ancrée dans la problématique spécifique de chaque établissement. La place du chef d'établissement n'est pas assez importante.

Par ailleurs les enseignants devraient être astreints à des formes de mobilité obligatoire. Et il convient de faire passer l'idée qu'enseigner n'est qu'une étape dans une carrière, que d'autres perspectives sont possibles.

### **4.2 Quelles sont les possibilités les plus envisageables ? Que sait-on des attentes des personnels enseignants pour rendre leur carrière plus stimulante ?**

Il s'agit de mieux reconnaître la valeur et l'investissement des personnels tout en leur donnant des perspectives. Cela passe par des revalorisations salariales conditionnées à leur implication et leur réussite mais cela passe également par une attention à leur égard par des entretiens réguliers avec les chefs d'établissement et les corps d'inspection. Il faut donner aux enseignants la possibilité d'accomplir des missions autres sans perdre le bénéfice de leur poste dans un établissement et encourager certains à passer les concours de personnel de direction ou d'inspecteur. Il convient également de valoriser leur investissement auprès de leurs jeunes collègues. Des mesures réellement incitatives doivent être réellement mises en place.

### **4.3 Quelle formation / information lors de l'entrée dans la carrière ?**

Seuls six chefs d'établissement sur neuf ont répondu à la question. Il en ressort, au-delà de l'apprentissage de la pédagogie et de la didactique, le souhait d'une information plus complète sur le métier d'enseignant et ses évolutions (exemple prise en charge d'élèves à besoins particuliers, etc.), l'explicitation des compétences demandées par le référentiel, son inscription dans le cadre de la fonction publique et les possibilités de progression de carrière.

### **4.4 Comment traiter la (re)-définition des missions ?**

Les chefs d'établissements n'ont pas compris la question de la même manière. Pour certains il s'agit de rappeler aux enseignants l'étendue de leurs missions actuelles, dont le rôle revient au chef d'établissement et à l'inspecteur, dans le souci d'adaptation au poste. Pour d'autres il s'agit d'enrichir les missions actuelles, avec par exemple une extension du domaine des IMP ou de reconnaître l'investissement dans les missions qui sont autres que le face à face avec les élèves. Pour les derniers il s'agit de s'atteler à mettre en place un nouveau statut pour lequel il serait pris l'avis des chefs d'établissement et des usagers.

#### **4.5 Quel rôle pourrait jouer la redéfinition des perspectives de carrières, d'échelle de carrière ? (faut-il systématiser dans le second degré le cursus implicite du premier degré : PE, CPC ; PMF ; IEN ou DE ou P de D ?)**

Les avis sont très partagés sur cette question. Une partie des chefs d'établissement pensent que cette forme de « cursus honorum » est contraire à l'esprit de souplesse qu'il faut donner au parcours des enseignants. Dans ce cadre le rôle du conseiller carrière est primordial. Pour d'autres au contraire cela permettrait de baliser la carrière et les changements de grade ou de corps pour être en partie liée à l'acceptation de ces responsabilités. D'autres types de cursus pourraient même être proposés comme professeur bivalent en collège puis monovalent en lycée, puis inspecteur.

### **5. Évaluation des enseignants dans l'établissement**

#### **5.1 Peut-on identifier, d'ores et déjà, l'impact du PPCR quant à la perception de l'évaluation par les enseignants ?**

Les chefs d'établissement font preuve d'une grande prudence en la matière puisque la majorité d'entre eux considèrent qu'il est trop tôt pour porter un premier jugement. Pour ceux qui s'essaient à une appréciation ils jugent que la valorisation des enseignants est insuffisamment prise en compte mais que la procédure d'évaluation en elle-même est intéressante, à la fois pour les évalués et pour les évaluateurs.

#### **5.2 L'évaluation conduite dans le cadre du PPCR permet-elle un gain qualitatif ? La dimension individuelle ou collective affecte-t-elle cette appréciation ?**

Comme vu dans la précédente question l'évaluation en elle-même est perçue très positivement car elle permet un véritable échange avec l'enseignant et un regard croisé avec le chef d'établissement et l'inspecteur. Elle oblige l'enseignant à se poser des questions sur l'exercice de son métier dans l'établissement et ses perspectives de carrière. Certains chefs d'établissement regrettent la disparition de l'entretien annuel même si cela était chronophage.

#### **5.3 Comment, sous quelles conditions, faire de l'évaluation un outil mis au service de l'efficacité et de la réussite des élèves ?**

Les réponses sont de trois ordres. Une première catégorie de chefs d'établissement estime que c'est le lien avec les objectifs de réussite des élèves fixés dans le projet d'établissement qui répond à la question. Une deuxième catégorie insiste sur la fixation d'objectifs de performance assignés aux enseignants, avec valorisation possible qui permettra de faire de l'évaluation un outil au service de l'efficacité et de la réussite des élèves. Enfin une troisième catégorie insiste sur l'implication de l'enseignant et la valorisation de cette implication qui serait le meilleur gage de réussite. Les indicateurs de réussite devraient être co-construits avec les enseignants.

#### **5.4 Quelle place pour le chef d'établissement ? Quelle place pour les enseignants ? Et les autres acteurs / usagers (élèves, parents d'élèves, ...) ?**

Il y a une gradation dans les réponses par cercle concentrique. Sans surprise tous les chefs d'établissements estiment qu'ils doivent jouer un rôle central dans l'évaluation dans la mesure où ce sont eux qui possèdent le plus d'information sur l'enseignant et le contexte dans lequel l'enseignant travaille, pour structurer un jugement. La moitié d'entre eux citent spontanément les corps d'inspection (non évoqués dans la question). La moitié d'entre eux également ne sont pas opposés à la participation des enseignants eux-mêmes, soit sous forme individuelle, soit sous forme collective (commission). Deux seulement pensent que les usagers pourraient intervenir, un troisième disant qu'ils interviennent déjà « implicitement ». Enfin un dernier est clairement opposé à l'intervention des usagers.

### **6. Gestion des enseignants dans et hors de l'établissement**

#### **6.1 Quelle marge de liberté pour les établissements dans la gestion des personnels (actuelle ou à construire) ?**

En termes de gestion des personnels enseignants les chefs d'établissement estiment avoir peu de marge de manœuvre hormis la confection des emplois du temps et la mise en place de projets. Pour accroître cette

marge de manœuvre les propositions sont de deux ordres. Les premières sont relatives à l'influence directe sur la carrière des enseignants : on retrouve là deux items déjà rencontrés, la possibilité de participer directement au recrutement ou à la sélection d'enseignants qui exerceraient dans l'établissement, la meilleure prise en compte de l'avis des chefs d'établissement dans les promotions des enseignants. Les secondes sont plus structurelles et touchent à l'évolution des statuts : annualisation du temps de service ; augmentation du nombre d'HSA obligatoires ; attribution plus libres des IMP ; adaptation de la formation continue aux problématiques propres aux établissements.

## **6.2 Sous quelles conditions l'autonomie pédagogique et administrative concourent-elles à une meilleure réussite des élèves ?**

Un chef d'établissement résume bien ce que pense une partie des chefs d'établissement interrogés :

*« L'autonomie pédagogique permet d'expérimenter, de rechercher des modalités d'apprentissages variées et adaptés aux besoins des élèves en respectant les référentiels et les programmes imposés. L'autonomie administrative doit permettre de favoriser puis de faciliter les conditions de mise en œuvre de projets pédagogiques portés par les enseignants dans le respect des textes et des statuts ».*

D'autres estiment que cette autonomie serait renforcée si certains enseignants étaient évalués à leur juste valeur et si les chefs d'établissements avaient plus de marges de manœuvre dans la gestion directe des enseignants.

## **6.3 Peut-on identifier des échelons plus ou moins pertinents selon la nature des actes de gestion : école et établissements ; circonscription et bassin ; départements, académie ; régions académique ; national ?**

Trois chefs d'établissement ne se hasardent pas à une tentative d'architecture. Trois sont favorables à une déconcentration forte avec recrutement par région académique, puis gestion partagée entre les bassins et les établissements. Les trois derniers se sont lancés dans une tentative de construction du national au local. Globalement ils réservent au national les concours de recrutement et la régulation des ressources ; à l'académie les affectations, l'organisation de la formation et la régulation des carrières ; au bassin les échanges de pratiques et à l'établissement le recrutement des contractuels, l'évaluation première des enseignants et les leviers d'une meilleure autonomie (IMP, gestion des suppléances).