

la coordination entre les rectorats et les universités a été jusqu'à présent rarement assurée sur ce plan.

F - Le manque de suivi

Alors que les académies ne sont responsables ni du nombre de recrutements, ni de leur répartition disciplinaire, le ministère s'est engagé dans la voie d'une responsabilisation marquée des échelons déconcentrés pour la mise en place du nouveau mode de recrutement et de formation initiale des enseignants.

Les académies ont ainsi été chargées, en coordination avec les universités, de l'organisation de la formation initiale et de la formation « continuée » des enseignants stagiaires. Les écoles et les établissements scolaires ont reçu pour mission d'aménager l'année de travail des nouveaux enseignants.

Or, la mise en place des outils de suivi, qui auraient dû accompagner cette déconcentration, n'a pas été simultanément réalisée. En dehors de deux enquêtes ponctuelles menées par la direction générale des ressources humaines et d'un sondage réalisé en juillet 2011, le ministère ne s'est pas doté d'instruments précis lui permettant de s'assurer de l'efficacité du tutorat, alors que cette exigence est particulièrement sensible dans le second degré.

Le ministère n'est pas non plus en mesure de s'assurer de l'adéquation des formations dispensées pendant la première année aux besoins des enseignants stagiaires. Il ne connaît pas plus l'origine universitaire précise - master spécialisé ou master disciplinaire - ou bien encore le devenir professionnel des candidats recalés aux concours de recrutement. Des indicateurs essentiels de pilotage restent donc à construire.

III - Un défaut d'articulation avec les objectifs de l'enseignement scolaire

Par-delà ces difficultés de mise en œuvre, la réforme de la formation initiale et du recrutement des enseignants n'atteint pas les objectifs assignés à l'origine. Elle ne garantit pas que les enseignants bénéficient désormais d'une formation initiale plus « professionnalisante ». Elle soulève, en outre, des questions sur son adéquation avec les orientations générales du système éducatif et sur les conditions générales de recrutement des enseignants.

A - La formation au métier d'enseignant

La réforme tend désormais à séparer nettement les responsabilités entre, d'une part, un ministère employeur - celui de l'éducation nationale - qui doit recruter et organiser la formation de ses personnels enseignants, et, d'autre part, les universités, chargées de préparer les étudiants en formation initiale aux concours de recrutement, puis d'organiser des modules de « formation continuée » à la demande des académies.

La mise en cohérence de ces deux missions n'est pas pleinement assurée :

- les universités doivent construire des masters spécialisés « métiers de l'enseignement » à l'intention des étudiants se destinant essentiellement aux concours de professeur des écoles et des masters « disciplinaires » pour la plupart de ceux qui préparent les concours du second degré ;
- ces deux types de masters doivent permettre à la fois d'assurer la formation professionnelle des futurs enseignants et d'ouvrir d'autres débouchés aux étudiants qui échouent aux concours. La tension entre ces deux objectifs est d'autant plus forte que les taux de réussite aux concours sont faibles ;
- un directeur d'institut universitaire de formation de maître a ainsi observé, lors de l'enquête de la Cour, qu'un master « *enseignement, éducation, formation* » avait fait l'objet en 2010 de 1100 demandes d'inscription et de 300 inscriptions effectives en deuxième année, pour seulement 56 places ouvertes au concours de professeur des écoles dans l'académie. Dans ces conditions, la question de l'avenir professionnel de la forte proportion d'étudiants qui ne réussissent pas les concours de recrutement des enseignants est inévitablement posée ;
- pour les masters « métiers de l'enseignement », le taux d'échec important aux concours de recrutement traduit en outre, du point de vue de la bonne gestion des finances publiques, une inefficience marquée, puisque, même dans l'hypothèse où ils pourront se réorienter vers d'autres débouchés professionnels, les étudiants recalés auront été spécifiquement et coûteusement formés à un métier qu'en définitive ils n'exerceront pas⁴³⁵ ;

⁴³⁵ Les débouchés alternatifs offerts par les métiers de la formation dans le secteur privé ne peuvent à cet égard constituer une réponse suffisante.

- par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale, devant désormais placer immédiatement les professeurs en responsabilité à temps complet devant les élèves, a besoin de recruter des agents ayant déjà acquis une expérience concrète de l'enseignement dans les classes ;
- la formation universitaire devrait donc être suffisamment professionnelle, tant dans les masters spécialisés dans les « métiers de l'enseignement », qui préparent plutôt aux concours du premier degré, que dans les masters disciplinaires généralement suivis par les étudiants qui se destinent au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) ou à l'agrégation, pour que les jeunes enseignants soient capables de faire face aux situations d'apprentissage les plus diverses ;
- or le ministère de l'éducation nationale considère que la formation initiale des enseignants se déroule en fait sur trois années, c'est-à-dire deux ans de master avant le concours et un an après le recrutement, pendant l'année de stage : l'objectif initial d'une professionnalisation de la formation des enseignants avant leur recrutement n'est donc pas encore atteint.

Plusieurs insuffisances peuvent être relevées dans l'organisation de l'élaboration des maquettes des nouveaux masters.

Un arrêté du 12 mai 2010 énumère dix compétences extrêmement générales que doivent acquérir les futurs enseignants (« *maîtriser la langue française* », « *concevoir et mettre en œuvre son enseignement* », « *organiser le travail de la classe* », etc.). Cependant les universités s'appuient le plus souvent, soit sur leurs unités de formation et de recherche disciplinaires, soit sur les instituts universitaires de formation des maîtres, en reprenant parfois les maquettes utilisées par ces derniers dans le système antérieur, qui pourtant ne donnait pas satisfaction. Simultanément, le ministère de l'éducation nationale, qui devrait, en toute logique, exprimer clairement ses besoins en tant que futur employeur, n'a encore diffusé aucun référentiel de la formation aux métiers de l'enseignement : il ne peut donc guère peser sur le contenu de la formation initiale assurée par les universités⁴³⁶.

⁴³⁶ Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 2011 a jugé, à la suite de requêtes présentées par plusieurs syndicats, que le ministère de l'éducation nationale était en droit de dresser par arrêté la liste de ces dix compétences professionnelles, mais qu'il n'aurait pas dû modifier sans la signature du ministre de l'enseignement supérieur le cahier des charges de la formation des maîtres organisée par les IUFM. Le Conseil

Dans ce contexte, la durée de la formation pratique des enseignants avant leur affectation devant les élèves n'apparaît pas nécessairement supérieure, dans le nouveau dispositif, à celle qui existait auparavant.

Selon la circulaire applicable, les stages de pratique accompagnée en première année de master « métiers de l'enseignement » et les stages en responsabilité en deuxième année représentent ensemble *au maximum* 12 semaines.

Non seulement aucune durée minimale n'a donc été fixée, mais, dans le dispositif précédent, la présence effective des enseignants stagiaires devant les élèves représentait un tiers de leurs obligations de service, soit précisément 12 semaines.

Le mode actuel de recrutement des enseignants ne les amène donc pas à arriver à temps complet devant les élèves avec une expérience pratique de la classe plus importante, en termes purement quantitatifs, que celle de leurs prédécesseurs.

Si l'on observe maintenant la situation des enseignants stagiaires après le recrutement, la circulaire applicable ne prévoit plus une durée de formation comptabilisée en nombre d'heures : elle lui substitue un « *volume de formation et d'accompagnement [...] équivalent à un tiers de l'obligation réglementaire de service (ORS) du corps auquel appartient le stagiaire* ».

d'Etat a toutefois sursis à statuer sur la date d'effet de l'annulation de cet arrêté, en engageant le ministère de l'éducation nationale et les syndicats à débattre pour savoir s'il y avait lieu de limiter les effets dans le temps de cette décision, afin d'en limiter les inconvénients pratiques et juridiques.

Compte tenu des dispositions réglementaires, l'année de formation professionnelle « continuée » comprend désormais, sur une durée de 36 semaines :

- selon les académies, 288 heures à 324 heures de formation pour les professeurs des écoles du premier degré⁴³⁷ ;
- 216 heures de formation pour les professeurs certifiés du second degré ;
- 180 heures de formation pour les professeurs agrégés du second degré ;
- 240 heures de formation pour les professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) du second degré.

Ces temps de formation, situés après le concours de recrutement et avant la titularisation des enseignants stagiaires, sont inférieurs à ceux qui existaient avant la réforme, puisqu'ils représentaient alors les deux-tiers des obligations réglementaires de service des stagiaires.

L'organisation de la formation soulève d'autres interrogations au regard des objectifs généraux assignés au système éducatif.

Ainsi, aucune donnée émanant du ministère ne permet d'expliquer pourquoi les professeurs des écoles du premier degré bénéficient toujours d'un temps de formation supérieur à celui des enseignants de second degré.

De même, la différence de volume horaire de formation entre les professeurs agrégés et certifiés d'une même discipline ne semble pas avoir d'autre fondement que l'existence d'obligations de service différentes. Les académies reconnaissent d'ailleurs implicitement cette incohérence, en accordant en pratique le même nombre d'heures de formation « groupées » aux stagiaires des deux corps.

Plus généralement, le ministère ne s'est pas doté des outils nécessaires pour savoir si les formations pratiques mises en place lors de l'année de stage sont effectivement axées sur les priorités qu'il a définies.

⁴³⁷ Cet écart s'explique, comme l'a souligné l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale en juillet 2010, par le caractère flou du mode de calcul utilisé : en effet, les obligations réglementaires de service des professeurs du premier degré comprennent un temps de présence en classe (24 heures par semaine), mais également un temps annualisé en dehors de la classe (correspondant à 3 heures hebdomadaires), si bien que le temps de formation prévu dépend de la base de calcul retenue par les académies (24 heures ou 27 heures).

Ainsi, les objectifs fixés par le code de l'éducation devraient normalement se traduire par une formation particulièrement renforcée en matière de gestion de l'hétérogénéité des niveaux des élèves au sein des classes. Or, selon les circulaires, cette formation ne représentait en 2010-2011 que neuf heures pour les enseignants du second degré et entre six et dix-huit heures pour les professeurs des écoles.

Cet aspect essentiel du métier d'enseignant est donc renvoyé très largement aux échanges entre le stagiaire et son tuteur, alors même que ce dernier n'a pas nécessairement bénéficié lui-même, au cours de sa carrière, d'une formation particulière en la matière. Cette limite est particulièrement sensible dans le second degré, où il n'existe pas, comme dans le premier degré, de certification validant l'expertise acquise par les tuteurs pour l'accompagnement des stagiaires.

De même, si le ministère insiste tout particulièrement sur les modules de formation relatifs à la « tenue de classe » - c'est-à-dire l'ensemble des savoirs et gestes professionnels permettant aux professeurs de conduire leur enseignement dans un climat propice aux apprentissages -, il ne préconise guère, en dehors de l'accès à un site Internet, qu'une journée de formation théorique pendant les sessions d'accueil⁴³⁸, prolongée par la suite par deux journées consacrées à l'analyse des pratiques.

Enfin, le ministère ne dispose pas des informations lui permettant de vérifier que les contenus de formation délivrés sont bien adaptés aux besoins des enseignants. Or, si l'on se réfère aux enquêtes qu'il a lui-même conduites, ils ne rencontrent guère l'assentiment des enseignants stagiaires. Un sondage effectué en juillet 2011 montrait ainsi que 69 % d'entre eux n'étaient pas satisfaits des possibilités de formation, 67 % estimaient que les journées d'accueil ne leur avaient pas été utiles, 73 % jugeaient que les journées de formation organisées au cours de l'année n'étaient pas adaptées à leur parcours antérieur et à leurs besoins ; 29 % des enseignants stagiaires jugeaient même nécessaire de bénéficier de nouvelles formations sur la pédagogie et sur la gestion des classes.

Pour faire face au besoin fortement exprimé d'une meilleure formation pratique, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont récemment décidé de mettre en place des masters en alternance qui devraient concerner, pour l'année universitaire 2011-2012, de 1 500 à 2 000 étudiants répartis entre une vingtaine d'académies. Cette initiative vise notamment à renforcer la préparation

⁴³⁸ Ces journées se situent avant la rentrée scolaire, et donc avant la prise de fonction des fonctionnaires stagiaires : leur comptabilisation dans le temps de formation obligatoire pose de ce fait un problème juridique.

professionnelle des nouveaux enseignants. Au regard des dizaines de milliers de candidats qui se présentent aux concours, elle ne peut, toutefois, s'appliquer qu'à une très faible minorité des personnes concernées.

B - L'objectif du socle commun de connaissances et de compétences

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 prévoit la mise en place d'un socle commun de connaissances et de compétences, que tout jeune doit maîtriser à la fin de sa scolarité obligatoire. Cet objectif essentiel suppose une continuité dans les apprentissages entre le premier et le second degrés, grâce à la structuration d'un véritable parcours scolaire.

Dans cette perspective, le renforcement des liens entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire a été favorisé ces dernières années par le ministère, notamment grâce à la constitution de réseaux d'écoles et de collèges - les réseaux ambition réussite par exemple -, une plus forte liaison entre le cours moyen deuxième année et la sixième, ou encore l'encouragement à une présence plus fréquente des professeurs des écoles dans les collèges, en particulier pour assurer un soutien en sixième.

Il aurait donc été logique de prévoir que la réforme de la formation initiale des enseignants puisse accompagner et renforcer ce mouvement encore limité.

Pourtant, les concours de recrutement sont restés totalement séparés entre le premier et le second degrés. De même, les modalités de préparation à ces concours sont restées en grande partie distinctes : les masters « métiers de l'enseignement » sont centrés sur les concours du premier degré, tandis que les masters disciplinaires, qui préexistaient à la réforme, continuent de préparer au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) et à l'agrégation.

L'occasion de la mise en place de la réforme de la *mastérisation* n'a pas été saisie non plus pour assouplir les contraintes de gestion du système éducatif français, en rapprochant ses caractéristiques de gestion de celles des pays comparables.

Ainsi, dans les concours du second degré, la part de la « bivalence » - c'est-à-dire la capacité pour un enseignant d'enseigner dans deux disciplines - n'a pas été augmentée significativement. De même, l'existence de concours séparés pour l'enseignement technique agricole n'a pas été remise en question. Enfin, au sein de l'éducation

nationale, le recrutement dans deux corps distincts - agrégés et certifiés - a été maintenu, alors que les enseignants concernés ont vocation à enseigner aux mêmes élèves dans les mêmes établissements.

Plus généralement, en contradiction avec la notion de socle commun de compétences et de connaissances, aucune réflexion n'a été engagée au niveau national pour mettre en place des maquettes de formation initiale communes pour l'enseignement primaire et le collège.

Le ministère reconnaît lui-même que « *le pilotage du recrutement par le concours détermine totalement l'offre* » des établissements de formation. Certes, il précise que, pour favoriser la mise en œuvre du socle commun, des formations communes aux deux degrés d'enseignement peuvent être organisées pendant l'année de stage. Pour autant, ces formations ne sont pas obligatoires.

Le ministère a même précisé, en réponse à l'enquête de la Cour, que l'affectation d'enseignants stagiaires dans les dispositifs ECLAIR⁴³⁹ « *leur permettra de développer une approche plus complète de l'école du socle* », alors que cette affectation est pourtant explicitement déconseillée pour le premier degré par les instructions ministérielles.

C - Le vivier de recrutement des enseignants

Le relèvement du niveau de diplôme requis pour se présenter aux concours a entraîné mécaniquement une baisse du vivier potentiel de candidats. Il y a, en effet, plus de 300 000 étudiants en moins en master qu'en licence.

Pour le premier degré, les concours externes ont enregistré en 2011 une nette baisse des inscriptions par rapport à la session 2010, passant de 73 924 à 41 807, soit une diminution de 32 117 inscrits. Pour le second degré, les chiffres correspondants sont de 86 250 et de 65 314 inscrits, ce qui traduit une baisse de 20 936 inscriptions. Au total, le vivier de candidats potentiels s'est donc réduit de plus de 50 000 inscrits, soit une baisse des inscriptions d'un tiers sur une seule année.

Par ailleurs, la déperdition habituelle entre les inscriptions et les présences effectives aux concours s'est accentuée. C'est ainsi que, pour le concours de professeur des écoles, le taux de présence a été de 42,4 % en 2011 contre 50,3 % en 2010, et pour le certificat d'aptitude au

⁴³⁹ Le programme des écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (Éclair) intègre à la rentrée 2011 le programme des collèges et lycées pour l'innovation, l'ambition et la réussite (Clair) conduit en 2010-2011, ainsi que la plupart des écoles et des collèges des réseaux "ambition réussite" (RAR).

professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), de 51,6 % contre 65,9 %. Pour les mathématiques, on compte 45,9 % de présents en 2011 contre 68,7 % en 2010, pour les lettres modernes, 52 % contre 67,5 %, pour l'anglais, 53,1 % contre 69,2 %, ou, pour les lettres classiques, 39,5 % contre 77,3 %.

Pour le premier degré, le taux de sélectivité des concours a pu se maintenir en raison de l'importante diminution des postes offerts – de 6 998 à 3 100 – qui est simultanément intervenue.

En revanche, pour le second degré, la forte déperdition entre le nombre d'inscrits et le nombre de candidats présents aux concours a détérioré le taux de sélectivité des concours, en dépit de la diminution des postes offerts : le ratio « admis/présents » est ainsi passé de 13,1 % à 15,8 % pour l'agrégation, de 22,7 % à 32,5 % pour le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), et de 18,5 % à 42,6 % pour le certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive (CAPEPS).

Le ministère a reconnu que, dans ces conditions, certains taux de sélectivité sont devenus extrêmement faibles, au point que, pour certaines disciplines à forts effectifs, un candidat a désormais plus d'une chance sur deux d'obtenir le concours s'il se présente aux épreuves : pour un poste proposé lors de la session 2011, on compte ainsi seulement 1,4 présents en mathématiques (contre 3,2 en 2010), 1,9 présents en lettres modernes (contre 3,7 en 2010) ou 0,6 présents en lettres classiques (contre 1,7 en 2010).

Cette évolution est préoccupante. Alors même que le ministère indique lui-même que les jurys des concours raisonnent le plus souvent en « *défenseurs de leur discipline* », cherchant à pourvoir systématiquement l'ensemble des postes, la réduction du vivier des candidats a abouti à une incapacité à recruter sur certains postes. Lors des concours de 2011, il n'a pas été possible de pourvoir, pour le second degré, 826 postes, dont notamment 376 postes en mathématiques, 155 en lettres modernes, 131 en anglais, ou 108 en lettres classiques.

En définitive, l'évolution à la baisse, enregistrée depuis plusieurs années, du nombre de candidats présents aux épreuves des concours⁴⁴⁰, s'est accentuée.

⁴⁴⁰ Pour le premier degré, le nombre de candidats présents aux concours de recrutement a baissé de 49 644 en 2007 à 34 952 en 2010 – pour un nombre de postes diminuant de 10 275 à 6 577 -. Pour le second degré, il a baissé de 70 509 en 2007 à 48 002 en 2010 – pour un nombre de postes passé de 9 845 à 8 548.

Le niveau désormais plus élevé requis pour passer les concours a pour conséquence d'élever la moyenne générale obtenue par les candidats⁴⁴¹, mais il renforce également le phénomène de la désaffection croissante des étudiants pour les concours d'enseignants, lorsque des opportunités professionnelles mieux rémunérées leur sont ouvertes à la fin de leurs études.

Si les inscriptions aux concours de la session 2012 peuvent laisser espérer pour l'avenir une stabilisation du vivier de recrutement⁴⁴², cette perspective doit être accueillie avec une certaine prudence : moins de la moitié des inscrits se présentent en effet réellement aux épreuves. Il faudra donc attendre les prochaines années pour apprécier l'évolution réelle des candidats présents aux concours.

La *mastérisation* ne pouvait, en raison de l'augmentation du niveau de diplôme requis, que se traduire, de façon inévitable, par une plus grande difficulté à trouver les profils adéquats.

Cette contrainte prévisible aurait dû conduire à accompagner la réforme d'une réflexion élargie sur tous les facteurs pouvant améliorer la constitution du vivier des candidats : par exemple, par le choix de dates mieux adaptées pour organiser les concours, par une modification des procédures d'inscription dans les masters ayant pour débouché quasi-unique les métiers de l'enseignement, ou encore, de manière plus fondamentale, par un accroissement de l'attractivité de la fonction enseignante lorsque les étudiants ont obtenu des masters dans des disciplines pouvant déboucher, de façon alternative, sur des carrières dans le secteur privé.

Cette démarche souhaitable n'a pas été engagée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le nouveau mode de recrutement et de formation initiale des enseignants poursuit un objectif ambitieux : fournir au système éducatif des professeurs mieux formés, capables de s'adapter aux besoins des élèves et de mettre en œuvre les moyens les plus adéquats pour les conduire à la réussite.

⁴⁴¹ Pour le certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES), la moyenne générale obtenue par les candidats lors des épreuves écrites a augmenté dans 16 sections, et baissé dans 7 sections.

⁴⁴² Selon les données communiquées par le ministère, les inscrits pour l'ensemble des concours externes enseignants ont augmenté de 6,6 % pour la session 2012 par rapport à la session 2011 pour le second degré, et de 3 % pour le premier degré.