

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

DEVENIR ENSEIGNANT : LA FORMATION INITIALE ET LE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS

Rapport public thématique

Synthèse

Février 2023

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Une difficulté croissante de recrutement, particulièrement sur certains territoires et dans certaines disciplines.	7
2 Une articulation entre formation initiale et recrutement insatisfaisante depuis la mastérisation, et que la réforme de 2019 n'a pas réussi à stabiliser	9
3 Tirer toutes les conséquences des réformes engagées pour construire une politique performante de formation et de recrutement	13
Récapitulatif des recommandations	15

Introduction

La réussite scolaire des élèves doit beaucoup à la qualité des enseignements et de l'accompagnement assuré par leurs professeurs tout au long de leurs apprentissages. C'est dire que la qualité du recrutement et de la formation des enseignants est cruciale pour la performance de l'école.

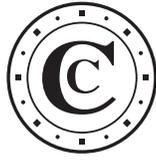
Les effectifs d'enseignants étant les plus nombreux de la fonction publique, les questions complexes en elles-mêmes du recrutement et de la formation initiale impliquent de maîtriser des processus très lourds par leur volumétrie.

Le recrutement et la formation initiale des futurs professeurs ont connu plusieurs réformes au cours des dernières décennies. En premier lieu, la création des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) en 1989/1990, avec pour corollaire la disparition des écoles normales d'instituteurs, a consacré le principe d'une formation des maîtres par l'université, plus nettement encore après l'intégration de ces instituts, en 2005, dans le cadre universitaire. En second lieu, l'élévation, à partir de 2010, du niveau de diplôme exigé, désormais un master - avec quelques dérogations - a remis en cause l'équilibre antérieur entre le processus de formation et celui du recrutement, qui jusque-là se succédaient.

Depuis 2010, ce nouveau cadre demeure instable, malgré des réformes qui ne parviennent pas à concilier les attentes parfois contradictoires des acteurs concernés, ni à garantir que la formation prépare de manière satisfaisante les étudiants à leur entrée dans le métier et à l'exercice de leurs futures fonctions.

Ces questions se posent dans le cadre plus large de la réflexion sur l'évolution du métier d'enseignant, sur la place reconnue aux professeurs dans la société et sur les conditions concrètes d'exercice de leurs fonctions. La crise d'attractivité souvent évoquée depuis une vingtaine d'années, en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE, devient aujourd'hui plus tangible, même si de nombreux étudiants ou personnes en reconversion professionnelle demeurent attirés par l'enseignement. Elle exige cependant des pouvoirs publics des actions vigoureuses, au risque autrement d'accepter la dégradation déjà sensible de la qualité des recrutements.

1. Ce niveau de diplôme est exigé pour le concours externe. Des dispenses de diplômes sont prévues, notamment pour certaines catégories de profils (parents d'au moins trois enfants, sportifs de haut niveau) ou pour les concours de l'enseignement professionnel.



1 Une difficulté croissante de recrutement, particulièrement sur certains territoires et dans certaines disciplines

Si le besoin d'enseignants est notamment fonction de la démographie des élèves et du corps enseignant, et des décisions de politique éducative, il est difficile à évaluer. Néanmoins, sur la période 2017-2021, sur la base des postes non pourvus aux concours enseignants externes, en moyenne annuelle, il aurait manqué un peu plus d'un millier de postes (1 110), entraînant le recrutement de professeurs non-titulaires. L'année 2022, exceptionnelle par la mise en œuvre de la récente réforme, a conduit au recrutement d'environ 4 500 nouveaux contractuels.

En effet, les signes de perte d'attractivité du recrutement des enseignants se renforcent. Cette tendance générale est cependant à nuancer. Les deux plus grandes académies (Créteil et Versailles) connaissent des tensions de recrutement majeures, visibles dans le premier degré pour lequel le concours est organisé par académie, mais également réelles dans le second degré ; elles se traduisent par une difficulté croissante à trouver des contractuels d'un niveau satisfaisant et par le nombre élevé de primo affectations de titulaires dans ces académies. En outre, les notes obtenues, même si elles peuvent toujours être relativisées,

aux concours de professeur des écoles dans l'académie de Créteil, voire de Versailles, attestent de faiblesses préoccupantes de nombreux candidats mais aussi de lauréats des concours. De même, avec des taux de candidatures faibles, voire très faibles dans certaines disciplines (lettres classiques, allemand, sciences industrielles de l'ingénieur, biotechnologies, voire mathématiques), les taux de réussite aux concours sont élevés.

Les facteurs de cette perte d'attractivité sont multiples, parfois d'ailleurs situés en amont des processus de recrutement, comme la baisse du nombre des étudiants dans certaines filières universitaires. Mais la dégradation de l'image du métier enseignant, ses conditions d'exercice et sa rémunération pèsent aussi largement sur son attractivité, comme le confirme le sondage réalisé par IPSOS à la demande de la Cour. Le niveau des rémunérations n'est pas traité de manière centrale dans ce rapport - c'est en effet l'un des facteurs de désaffection du métier, mais ce n'est pas le seul - pas plus que n'est développée la question de la première affectation des nouveaux enseignants, sujet traité par la Cour pour l'ensemble des fonctionnaires².

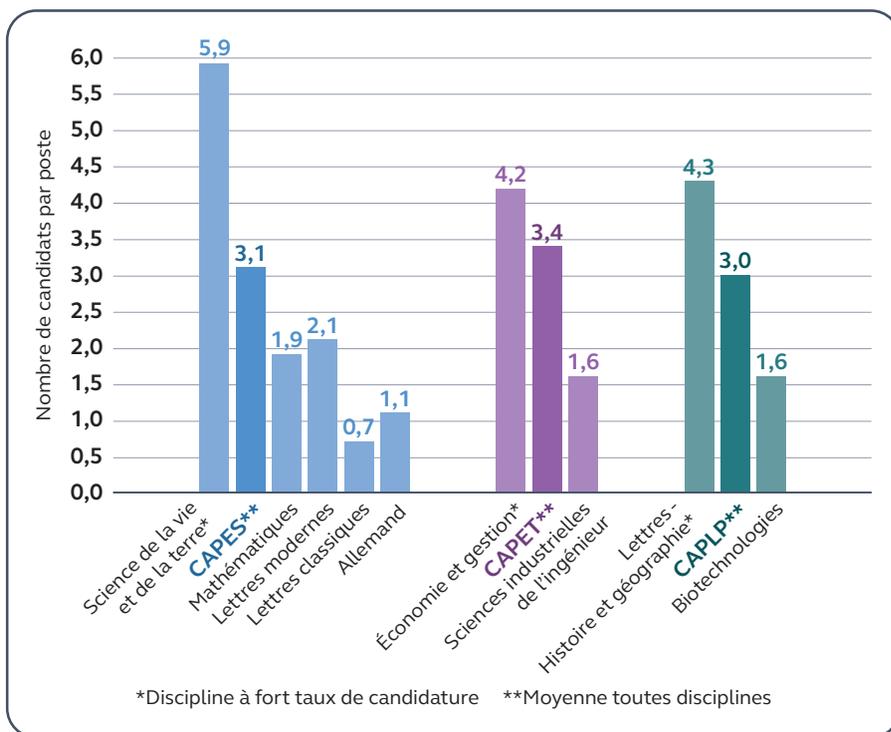
2. Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État*, rapport public thématique, juillet 2019.

Une difficulté croissante de recrutement, particulièrement sur certains territoires et dans certaines disciplines

Face à ces difficultés, le ministère chargé de l'éducation nationale a développé depuis plusieurs années une politique de recrutement active, ayant pour objectifs de diversifier les viviers de candidats aux concours, d'ajouter aux concours standards des concours spécifiques pour les académies peu attractives, d'attirer des étudiants vers l'enseignement plus précocement durant leur cursus. Il recourt plus largement aux contractuels, politique qui trouve cependant sa limite puisque

le vivier des contractuels recoupe largement celui des futurs titulaires. Le recrutement se fonde encore principalement sur des concours qui poursuivent deux objectifs parfois difficiles à concilier : vérifier l'acquisition de solides compétences disciplinaires, les viviers de candidats aux concours ayant été élargis ; mais aussi mieux évaluer la capacité à enseigner des futurs enseignants en « professionnalisant » certaines épreuves.

Nombre de candidats par poste (session 2021)



Source : Cour des comptes



2 Une articulation entre formation initiale et recrutement insatisfaisante depuis la mastérisation, et que la réforme de 2019 n'a pas réussi à stabiliser

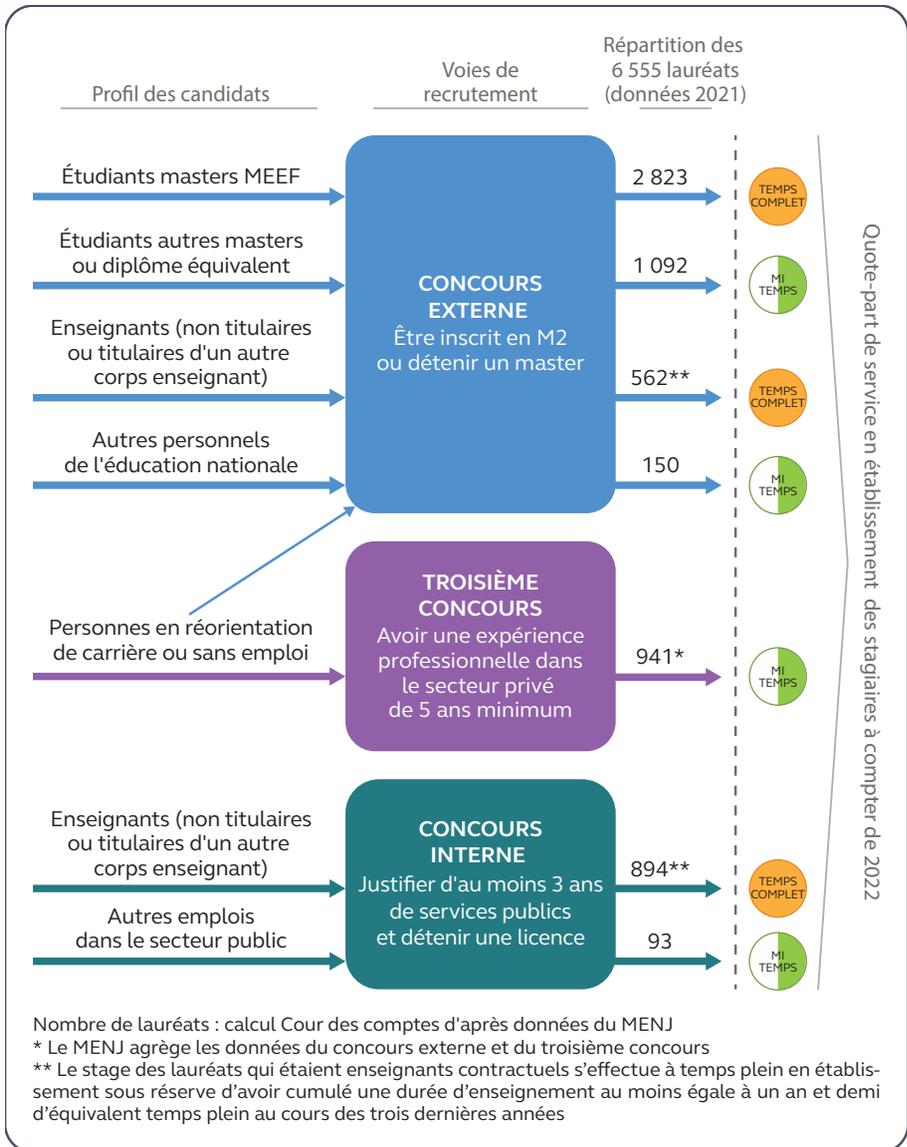
Les débats sur les contenus de la formation, en lien avec la nature même du métier d'enseignant, demeurent d'actualité. Une première conception met en avant une approche globale du métier, autant fondée sur la maîtrise des savoirs disciplinaires que sur une bonne connaissance du système éducatif, de la psychologie de l'élève, de la pédagogie et de la didactique des disciplines. La seconde approche, si elle ne nie pas l'importance de ces compétences, valorise davantage la maîtrise des savoirs disciplinaires, comme socle pour enseigner.

Cette tension se retrouve particulièrement dans le second degré. Par ailleurs, si la mastérisation, qui a rapproché les modalités de formation des enseignants du premier degré de celles du second, n'est plus vraiment mise en cause, elle a eu pour effet mécanique d'accentuer les difficultés

de recrutement en allongeant la durée des études pour devenir enseignant, difficulté particulière pour les étudiants les moins favorisés, et en réduisant les viviers de candidats. Elle n'a d'ailleurs pas tranché le débat sur les contenus de formation. La réforme de 2019 ne l'a pas davantage fait. Elle a cependant permis au ministère employeur d'exprimer ses besoins, par des maquettes nationales plus prescriptives, un temps de formation délivré par des enseignants de l'éducation nationale en instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE), des concours placés depuis la session de 2022 lors de la deuxième année de master, plus professionnels, et de nouvelles modalités de préprofessionnalisation des étudiants inscrits en master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF).

Une articulation entre formation initiale et recrutement insatisfaisante depuis la maîtrise, et que la réforme de 2019 n'a pas réussi à stabiliser

Recrutement par concours des enseignants : l'exemple du CAPES (enseignement public)



Source : Cour des comptes

Une articulation entre formation initiale et recrutement insatisfaisante depuis la mastérisation, et que la réforme de 2019 n'a pas réussi à stabiliser

Pour autant, même si sa mise en œuvre a souffert du contexte de crise sanitaire, le manque de lisibilité de la réforme a conduit à un certain épuisement des acteurs. Les arbitrages et décisions sont intervenus tardivement, alors qu'elle se déployait déjà sur le terrain.

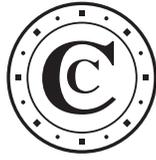
La place complexe des INSPE au sein du monde universitaire et la volonté du ministère chargé de l'éducation nationale de vérifier les acquis des candidats ont conduit à faire des concours le sésame en matière de recrutement. Le master MEEF a donc une double fonction de formation pour exercer un futur métier mais aussi de préparation à un concours. La poursuite de ce double objectif se traduit par une surcharge de travail contreproductive pour les étudiants. C'est, en outre, la première fois que les étudiants qui choisissent de réaliser un contrat en alternance deviennent des moyens d'enseignement, en prenant en charge une classe pour un tiers temps, ce qui ajoute des difficultés organisationnelles non négligeables.

Le choix du master (ou diplôme équivalent) préparé a également

des conséquences sur l'entrée dans le métier : les lauréats de concours issus de master MEEF deviennent fonctionnaires stagiaires à plein temps lors de leur année de titularisation et suivent 10 à 20 jours de formation, alors que les autres lauréats, en particulier ceux titulaires d'un master disciplinaire/de recherche, sont désormais « en alternance » entre un mi-temps de service et un temps de formation à l'INSPE. Il conviendra d'apprécier les conséquences d'un tel choix sur l'attractivité du master MEEF.

Enfin, le coût de la formation initiale des enseignants reste toujours mal connu, comme la Cour des comptes l'avait déjà souligné³. Elle l'estime à environ un milliard d'euros. Celui de la réforme de 2019 n'a pas davantage fait l'objet d'une appréciation précise ni partagée de la part des ministères chargés respectivement de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, alors qu'elle pourvoit le ministère chargé de l'éducation nationale en nouveaux moyens, étudiants (contractuels alternants) et fonctionnaires stagiaires à temps plein.

3. Cour des comptes, *La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public*, référé, juin 2018.



3 Tirer toutes les conséquences des réformes engagées pour construire une politique performante de formation et de recrutement

Au-delà des améliorations techniques de la réforme de 2019, une refonte plus globale des modes de formation et de recrutement des enseignants est nécessaire.

La Cour préconise d'aménager les modalités de recrutement dans les académies qui peinent à pourvoir les postes de professeurs des écoles, ou ceux du second degré pour les disciplines en tension. Dans le cadre d'une expérimentation, les rectorats pourraient recruter sur diplômes, *via* un contrat d'une durée pluriannuelle (trois à cinq ans), pendant laquelle les candidats s'engageraient à rester en poste. À son terme, l'enseignant pourrait demander sa titularisation ou opter pour une autre carrière. Le recrutement, qui aurait lieu en fin de deuxième année de master, se fonderait davantage sur la reconnaissance de la qualification que constitue le diplôme, en particulier le master MEEF, prolongée par des entretiens de recrutement en académies. Ce dispositif pourrait également concerner des candidats en reconversion professionnelle.

Pour le premier degré, l'enjeu central, dès lors que le recrutement est déjà confié aux académies, est de mieux construire la formation des futurs professeurs des écoles sur un continuum de cinq années. Leur

curriculum aujourd'hui des licences diverses, puis un master (souvent MEEF), lors duquel de nombreux étudiants suivent une remise à niveau particulière en mathématiques et en français, tout en acquérant des compétences pédagogiques. Si la mise en place des parcours préparatoires au professorat des écoles (PPPE) est un pas en ce sens, la construction de véritables licences professionnalisantes conduisant à l'enseignement, et de façon privilégiée au master MEEF, devrait être fortement encouragée.

Pour autant, ces propositions de réforme ne sauraient à elles seules redonner une meilleure attractivité au métier enseignant. La position sociale de la fonction enseignante et l'attractivité du métier doivent être une véritable priorité interministérielle, affichée et traduite en moyens. Le sondage réalisé par IPSOS à la demande de la Cour confirme combien les efforts de revalorisation du traitement des enseignants en début de carrière sont encore mal connus des étudiants, même de ceux qui envisagent ce métier, voire sont inscrits en master MEEF. Mais l'attractivité du métier enseignant ne peut se résumer à une question salariale, les enseignants, au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou en France, citant d'autres éléments d'attractivité ou de rejet du

Tirer toutes les conséquences des réformes engagées pour construire une politique performante de formation et de recrutement

métier, liées aux conditions de son exercice (en particulier, la difficulté de la tenue de classe, les modalités d'entrée dans le métier).

Une nouvelle organisation de la formation et du recrutement suppose de compenser les inégalités territoriales d'attractivité du métier par une différenciation plus forte au profit des académies de Créteil et Versailles, ciblée sur les établissements les plus en tension. Au-delà de l'aspect pécuniaire, les conditions d'exercice et

d'accueil des nouveaux enseignants devront être améliorées, que ce soit par une attention aux conditions de logement ou par l'accompagnement au sein de l'établissement. À cet égard, et pour l'ensemble des académies, les écoles, établissements, voire leurs regroupements, doivent davantage devenir de véritables lieux d'accueil et de formation des futurs et nouveaux enseignants, développant ainsi, autour des tuteurs des différents stagiaires, une politique interne de formation, impliquant l'ensemble des professeurs.

Récapitulatif des recommandations⁴

Mesures de nature à améliorer le recrutement

1. Ouvrir davantage de postes et de sections aux troisièmes concours afin de diversifier les viviers de recrutement au profit des publics en reconversion professionnelle (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

6. Dans les académies en difficulté et les disciplines en tension, permettre au recteur de recruter des enseignants sur des contrats de moyen terme sur le fondement de leur diplôme (master, en particulier MEEF) et sur entretien, en les accompagnant par une formation adaptée, avec engagement des candidats à rester en poste pour la durée de leur contrat (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

9. Pour compenser le manque d'attractivité de certains établissements des académies de Créteil et Versailles, permettre aux recteurs de mettre en œuvre de façon ciblée des mesures et moyens financiers spécifiques (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

Mesures de nature à améliorer la formation initiale

2. Instaurer pour les enseignants contractuels une formation obligatoire d'au moins une semaine avant une première prise de poste et intégrer pleinement les contractuels aux actions d'accompagnement et de formation des nouveaux enseignants lors de leurs premières années d'exercice (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

7. Construire avec les acteurs universitaires et académiques un continuum de formation sur cinq années conduisant au professorat des écoles, sur la base de licences professionnalisantes spécifiques permettant l'accès au master MEEF (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

8. Sous l'impulsion des directeurs d'école et chefs d'établissement, inscrire l'accueil et l'adaptation à l'emploi des nouveaux enseignants dans les projets d'école et d'établissement (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

4. Les recommandations sont classées ci-dessous par thème. Leur numérotation correspond à l'ordre d'apparition dans le rapport.

Récapitulatif des recommandations

Mesures de gestion et de pilotage

3. Publier le bilan de la session 2022 des concours pour apprécier la professionnalisation effective des épreuves et évaluer à l'automne 2023 la pertinence des modalités retenues pour l'année de stage des lauréats de concours (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

4. Reprendre et mener à leur terme les travaux permettant aux INSPE de

disposer de budgets de projet fiables (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

5. Identifier les coûts de formation initiale et distinguer dans les documents budgétaires les dépenses de formation initiale de celles de formation continue (*ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).