

<http://eps.enseigne.ac-lyon.fr/spip/spip.php?article348>



Rapport Marcel Pochard sur le métier d'enseignant

- Rubrique Technique
- ARTICLES OBSOLETES

Date de mise en ligne : jeudi 7 février 2008

Copyright © EPS Académie de Lyon - Tous droits réservés

Marcel Pochard, conseiller d'État, a remis ce matin au ministre de l'éducation nationale le rapport sur la redéfinition du métier d'enseignant élaboré par la commission qu'il présidait.

INTRODUCTION

1. Le Gouvernement a confié à la commission sur la condition enseignante la mission de « dresser un diagnostic de l'état de la condition enseignante » et de « tracer les contours des évolutions de la fonction et du métier d'enseignant dans les décennies à venir ».

Pour mener à bien cette mission, la commission s'est attachée à entendre le plus grand nombre possible d'acteurs intéressés et d'observateurs : enseignants, organisations syndicales les plus représentatives, experts français et étrangers, parents d'élèves, représentants des collectivités territoriales, chefs d'établissement et directeurs d'école, recteurs, anciens ministres de l'éducation nationale, etc.

Elle a visité des établissements scolaires de tous types. Elle a effectué des déplacements à l'étranger. Elle a procédé à l'organisation de quatre tables rondes ouvertes à des personnalités de tous horizons et consacrées à quatre thèmes principaux : l'enseignant dans son école ou son établissement, l'entrée dans la carrière, la dynamique de carrière, les missions de l'enseignant. Elle a organisé un forum de discussion sur Internet ainsi que des entretiens collectifs avec un échantillon d'enseignants et de chefs d'établissement.

Elle a fait réaliser un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'enseignants sur la façon dont ils percevaient l'exercice de leur métier. Elle a donc beaucoup écouté ; elle a aussi beaucoup travaillé en séances internes de réflexion, avec l'appui des deux inspections générales du ministère et celui des administrations centrales en charge de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Education nationale et au ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

La commission a constaté chez les enseignants une grande diversité de situations, de pratiques, de conditions d'exercice et même d'approches du métier. Elle est bien

consciente du fait que le monde enseignant comporte, comme tout groupe humain ou professionnel, un certain nombre de membres qui n'ont pas le même niveau d'exigences, ni le même parcours, que les autres. Elle tient cependant à souligner d'emblée qu'elle a été frappée par le professionnalisme et le dévouement d'ensemble des personnels enseignants et par l'exceptionnelle richesse de la ressource humaine mobilisée dans l'Education nationale. Elle estime devoir le souligner pour qu'il soit clair que ses

conclusions ne sont inspirées par aucun jugement à l'égard des enseignants, tels qu'ils assument leur métier. Quelles que soient d'éventuelles défaillances individuelles, si difficultés il y a, elles sont plus à rechercher dans le système que chez les individus pris isolément.

S'agissant du fonctionnement du système lui-même, il serait au surplus erroné de penser que, par delà les nombreuses et parfois graves limites mises en évidence au cours des travaux, la situation est homogène ou univoque. Le monde de l'éducation est trop vaste et complexe pour que, sur pratiquement tout sujet ou tout thème, il n'y ait pas, ici ou là, des éléments qui conduisent à devoir nuancer le propos général. La commission a pu le constater tout au long de sa mission et elle reconnaît volontiers que nombre de ses

affirmations mériteraient d'être atténuées. Elle a cependant fait le choix délibéré, dans un objectif de clarté du propos, d'aller directement au but, sans forcer le trait, mais sans non plus se sentir obligée d'apporter toujours les modulations qu'un souci diplomatique trop marqué aurait pu lui dicter.

2. La commission a situé sa réflexion sur la condition enseignante dans la seule perspective qui vaille en la matière, celle de mieux faire réussir l'école. En effet,

derrière les enseignants, il y a avant tout les élèves et la nécessité de leur donner les meilleures chances de réussite et d'abord de remédier à l'échec scolaire.

En ce sens la commission n'a pu que mesurer l'ampleur des défis pesant sur notre système éducatif. Les signaux négatifs sur les performances de l'Ecole en France s'accumulent en effet depuis des années :

" indicateurs publiés par le Haut Conseil de l'Education faisant apparaître que 15 % des élèves sortant du CM2 connaissent des difficultés sévères ou très sévères de compréhension et de repères méthodologiques et culturels ; ils ne sont donc pas capables de comprendre l'ensemble du sens du texte qu'ils ont à lire ;

" résultats de l'enquête internationale PISA (Programme international pour le suivi de l'acquis des élèves) de 2006, montrant que les compétences des élèves français de 15 ans se situent un peu en dessous de la moyenne des trente pays de l'OCDE ; c'était déjà le cas en 2000 et 2003, lors des premières éditions de cette enquête, mais les nouveaux résultats marquent un recul de plusieurs rangs dans les classements par domaines de compétences ;

" rapport Pirls 2006 (« Progress International Reading Literacy Study ») réalisé dans 40 pays par l'Association internationale d'évaluation (AIE), qui classe la France au 27ème rang, en stagnation depuis le 1er rapport en 2001.

Il faudrait ajouter à ces enquêtes convergentes les témoignages de plus en plus nombreux des enseignants, à tous les échelons de l'école, sur le niveau très bas d'un trop grand nombre d'élèves qui arrivent dans leur classe.

La commission n'entend pas, en rappelant ces résultats, en tirer de conclusion sur le niveau de l'école ; ce n'est pas l'objet de sa réflexion. Les comparaisons entre pays sont

au demeurant rendues malaisées par la variation des populations en cause et par l'évolution des savoirs. La commission veut cependant souligner l'urgence d'une

réaction, en particulier pour ce qui touche aux conditions d'exercice du métier d'enseignant, objet de sa réflexion.

Les résultats de l'école ne sont pas sans lien avec elles. Parmi les indicateurs cités, l'un d'entre eux appelle particulièrement l'attention en ce sens : celui qui montre que les scores des élèves français en compréhension de l'écrit et en mathématiques ont diminué le plus fortement dans le quartile inférieur de l'échantillon. Les résultats français se trouvent ainsi obérés par le score du noyau dur

des élèves en difficultés, ceux en échec scolaire, à l'égard desquels les conditions dans lesquelles l'enseignement est dispensé sont décisives et doivent donc le plus évoluer.

3. La commission s'est efforcée de dégager ses conclusions, tant pour ce qui est du diagnostic que des évolutions envisageables, en toute liberté d'approche et de ton. Elle a estimé dire les réalités telles qu'elle les percevait et dresser ses constats sans fausses concessions, en relevant par exemple :

" qu'il est pour le moins surprenant que, 35 ans après le grief de « taylorisme » formulé par la commission Joxe à l'encontre de la façon dont l'enseignement est dispensé dans le secondaire, la réalité de cet enseignement demeure trop

souvent la juxtaposition de démarches individuelles de transmission de savoirs, plutôt qu'un ensemble cohérent porté par une équipe d'enseignants unis sur les objectifs à atteindre ;

" qu'il n'est pas raisonnable qu'année après année, on ne trouve pas d'autres solutions pour faire face aux vacances d'emplois dans les zones qualifiées de prioritaires, et qui le sont de ce point de vue si peu, qu'en y affectant des jeunes

sortant de l'IUFM, quitte à laisser entendre que c'est une solution acceptable, compte tenu du dynamisme de ces jeunes et qu'il suffit de les accompagner, langage qui n'est qu'une forme de résignation ;

" qu'il est incompréhensible que l'on soit démuné d'évaluations utiles sur ce qui se passe dans les classes ou les établissements, sur les compétences et connaissances acquises par les élèves, sur les forces et faiblesses des établissements ;

" que l'on ne saurait de même accepter indéfiniment que, faute en grande partie d'évaluer ce qui se passe à l'école et faute de se donner les moyens de mettre cartes sur table (difficultés rencontrées, obligations, résultats, moyens), on laisse s'installer une image des enseignants faussée et empreinte de suspicion.

La liste de ces réalités à mieux reconnaître pour mieux les traiter pourrait être plus longue ; elle peut s'arrêter là ; elle n'a d'autre objet qu'une prise de conscience et la recherche d'un nouveau départ sur des bases claires.

4. La commission tient à faire part de deux des convictions principales auxquelles elle a abouti et dont son rapport porte la marque :

Première conviction, la nécessité de renforcer la gestion des ressources humaines à l'éducation nationale. Cette administration mobilise la plus importante ressource humaine de la nation, d'une très grande qualité générale, prête à s'engager davantage pour assurer la réussite des élèves. Et elle bénéficie chaque année du renfort de jeunes enseignants dont toutes les enquêtes démontrent la détermination. Cette ressource humaine appelle une gestion fine et non mécanique, à la mesure de sa richesse propre et de l'enjeu, rappelé plus haut, auquel elle doit faire face. Ce n'est pas suffisamment le cas. Certes des efforts ont été faits au cours des dernières années. Pourtant cette gestion demeure à dominante administrative ; il faut entendre par là qu'elle se trouve consacrée pour la majeure partie à l'application anonyme de normes et de procédures ; barèmes et grilles pèsent de tout leur poids sur les actes individuels de gestion au point que l'on peut en retirer l'impression d'une gestion mécanique et impersonnelle. Il y manque, une dimension qualitative et personnalisée : meilleure adéquation entre les besoins du service, zone par zone et établissement ou école par établissement ou école, et les ressources humaines disponibles ; suivi plus personnalisé et régulier des enseignants, de leur carrière, de leurs besoins, notamment en formation continue et en diversification d'expériences ; meilleure reconnaissance du mérite.

Cette situation est pour une large part le résultat du nombre de personnels en cause qui fait de la gestion des enseignants une gestion de masse ; gérer à l'échelon d'un rectorat comme celui de Créteil, 58 000 enseignants, ce n'est pas gérer un service des impôts de 400 personnes ; pourtant, si l'effet de masse complique la gestion, il n'en dispense pas, au contraire.

Cette situation tient également à l'organisation et à la régulation même du système éducatif, qui, comme il sera dit, méconnaît largement l'échelon de proximité, le plus apte a priori à la gestion personnalisée, ainsi qu'à la réticence vis-à-vis de toute forme de différenciation, fût-ce pour mieux reconnaître le mérite ou répondre aux besoins des élèves.

Deuxième conviction, la nécessité de faire évoluer la régulation du système éducatif, de caractère encore essentiellement normatif et centralisé. Dans cette régulation, l'important réside dans les normes édictées à l'échelon national par la puissance publique, en particulier le contenu détaillé des programmes et les obligations horaires de service des enseignants. Ces normes sont ensuite combinées et déclinées au sein de l'établissement ou de l'école, sous forme de l'emploi du temps hebdomadaire, la médiation du rectorat ne pouvant guère aller au-delà d'une modulation à la marge de la dotation globale des heures octroyées à cet établissement ou à l'école.

Quant à l'enseignant, il se détermine essentiellement, dans son cours et sa pédagogie, en fonction de ces seules normes nationales ; « maître » dans sa classe et chargé d'une mission plus que d'un mandat, il n'a de compte à rendre à aucune autorité intermédiaire, si ce n'est au mieux à l'inspecteur pédagogique régional en charge de la discipline correspondante ou, dans le primaire, à l'inspecteur de l'éducation nationale.

Ce système hérité des débuts de l'école de la République, et qui remonte bien au-delà, a atteint ses limites dans le contexte actuel de l'enseignement, où il est devenu nécessaire, pour surmonter l'échec scolaire, de promouvoir d'autres méthodes, en particulier collectives. La commission est arrivée à la conclusion que la question de la régulation était essentielle pour l'évolution du système

éducatif et pour la réussite des élèves. Elle en a longuement débattu et est convenue d'en faire une des problématiques principales qu'elle examine dans le présent rapport.

5. La commission tient également à faire part, dès l'introduction, d'un certain nombre d'autres constats qui méritent d'être relevés dès ce stade :

La première constatation tient à la permanence chez les enseignants d'une grande fierté d'exercer leur métier et d'un réel désir pour la plupart de continuer cet exercice. Par delà les inévitables phases de découragement ou les attentes de pouvoir diversifier leurs expériences ou d'en changer, quel que soit le souhait compréhensible de ceux qui s'impliquent le plus de voir leur engagement mieux reconnu et malgré le souci de voir leur image s'améliorer, les enseignants restent fermement attachés à leur métier.

Ils ne baissent pas les bras. Le pays peut toujours avoir confiance en ses enseignants.

Cette constatation est certainement la plus positive que la commission ait relevée, alors qu'à l'évidence la difficulté d'enseigner n'a fait que s'accroître et que les élèves les plus difficiles constituent pour un très grand nombre d'enseignants un poids préoccupant. Les bases sur lesquelles faire évoluer la situation sont donc incontestablement solides et saines. C'est dire que les chances de réussir sont élevées, pour peu, comme il vient d'être dit, qu'on s'attaque au coeur des problèmes.

La deuxième constatation tient à la multiplicité des facettes du métier d'enseignant, comme de la façon dont l'enseignant lui-même conçoit ce métier.

Cette diversité, rend la synthèse sur la condition enseignante difficile et peut sembler devoir déboucher, en matière de propositions, sur d'impossibles compromis entre des aspirations souvent contraires. Les enseignants, parce qu'ils tiennent à préserver leur liberté pédagogique et la grande autonomie dont ils disposent pour faire progresser leurs élèves sont d'emblée rétifs devant toute forme d'organisation, vite perçue comme de nature administrative et bureaucratique. Mais en même temps, ils souffrent d'une

certaine solitude et apprécieraient d'être davantage parties prenantes d'une équipe éducative plus solidaire.

Quoique profondément attachés à leur métier et le plus souvent

prêts à le pratiquer durant toute leur vie professionnelle, ils aimeraient pouvoir découvrir de nouveaux horizons professionnels. Mais en même temps ils ne prennent guère

d'initiatives en ce sens. Ils vivent très intensément leur appartenance au service public de l'éducation et ils croient en ce service. Mais ils se résignent à ce que le « mouvement » se fasse sans respecter le principe fondamental du service public qui veut que celui-ci soit d'égale qualité sur tout le territoire public. Ils revendiquent une reconnaissance de

leur mérite. Mais ils ne trouvent jamais assez de garantie d'impartialité dans les moyens destinés à apprécier ce mérite au point de lui préférer une forme d'égalitarisme subsidiaire vite démotivant. En tout cela, les enseignants ne sont pas fondamentalement différents de nombreux autres fonctionnaires ; s'y ajoute toutefois une méfiance, qui existe beaucoup moins ailleurs, vis-à-vis de l'autorité de proximité. La commission n'en a pas conclu qu'elle se trouvait devant des attentes ou des conceptions si contradictoires qu'elles interdisaient sinon toute conciliation, du moins la détermination d'axes de

changement susceptibles de recueillir un assentiment véritable.

Par delà les clivages, souvent plus apparents que réels, les enseignants sont conscients de l'objectif impérieux de mieux faire réussir les élèves et de surmonter le relatif échec

actuel de notre système éducatif ; dès lors que les voies et moyens de cette meilleure réussite sont perçus comme légitimes et utiles, les enseignants, ainsi qu'il a été dit plus

haut, comme tout acteur social, dans toute branche, sont prêts à accomplir les évolutions nécessaires.

La commission a estimé que, dès lors qu'elle s'était donnée comme ligne directrice cette stricte perspective, elle pouvait avancer librement ses préconisations, quitte à bousculer

certaines idées arrêtées, certains tabous ou certaines pratiques, mais en s'efforçant toujours de répondre aux inquiétudes formulées, c'est-à-dire en suggérant pour chaque piste analysée les garanties indispensables.

D'autres observations faites par la commission sont d'une nature différente et de l'ordre de la méthode ; on citera en ce sens :

- L'importance du non-dit dans la gestion du système éducatif et des enseignants.
Si les circulaires générales s'adressant à tous abondent, il en va différemment de la formulation des attentes ou obligations relatives à un groupe précis de personnes ou à une personne. Il n'existe pas ou peu d'écrits dans ce cas ;
chacun est censé savoir ce qu'il doit faire sans que quiconque le lui précise. Il s'agit là d'un comportement général dans la fonction publique, mais accentué à l'éducation nationale ;
- La tendance à considérer comme établie quelque chose qui est loin de l'être complètement. C'est le cas par exemple des conseils pédagogiques, des projets d'établissements et autres lettres d'objectifs, ou encore des affectations sur postes à valorisation particulière. Il ne s'agit pas de contester le bien-fondé de ces réformes et l'inévitable progressivité de leur mise en oeuvre. Il s'agit d'éviter d'en tirer la conclusion hâtive que tout a été tenté et que si des solutions nouvelles existaient, « cela se saurait ». Il reste en effet très souvent à faire que ce qui a été tenté officiellement le soit vraiment. Si la commission souligne ces deux constats, c'est parce qu'elle pense que, si on veut progresser concrètement dans la gestion des enseignants, il y a lieu d'être vigilant sur ce divorce entre affichage et pratique réelle.

6. La commission n'a pas manqué de relever que les sujets qu'elle était amenée à traiter avaient donné lieu dans le passé, à la fois dans la longue durée et plus intensément au cours des dernières années, à un grand nombre de réflexions d'experts et de rapports commandés par la puissance publique. Elle s'est efforcée de les prendre en compte.

Sur la longue durée, elle a été très intéressée par le rapport de la commission Ribot de 1899, du nom de son président, Alexandre Ribot, alors président de la commission de l'éducation à la Chambre des députés, après avoir été Président du Conseil, et par le rapport de la commission Joxe de 1972, du nom de Louis Joxe, ancien ministre, qui avait été chargé de la présider. La commission a relevé avec intérêt, parfois avec surprise, sur bien des points, la continuité des réflexions de ces commissions et des siennes propres, par exemple :

" Sur l'insuffisante responsabilisation des établissements : le rapport Ribot débutait sur ce thème : « moins d'uniformité, moins de bureaucratie, plus de liberté » ; et la commission Joxe en faisait le noyau de ses recommandations, préconisant que « l'établissement redevienne une institution complète, au plein sens du terme, une communauté enseignante » ;

" Sur la spécialisation et sur l'individualisme excessif de l'enseignement, ainsi que sur l'insuffisance du travail d'équipe : le rapport Joxe parlait de Taylorisme, et le rapport Ribot relevait : « les professeurs sont trop spécialisés. Ils viennent, surtout dans les hautes classes, comme dans un cours de facultés, donner à leurs élèves un certain nombre d'heures par semaine, et leur cours fait, ils s'en vont...Mais le professeur ne doit pas se contenter d'être pour ses élèves un livre vivant... » ;

" Sur le renforcement souhaité de la gouvernance des établissements : le rapport Ribot insistait : « L'action éducatrice du lycée, aussi bien que celle de la famille, ne peut s'exercer qu'à condition d'être une. C'est la direction de l'établissement qui seule peut créer et maintenir cette unité et faire de la maison un organisme vivant et un être moral » ; le rapport Ribot déclinait tous les pouvoirs qu'il souhaitait voir conférer au proviseur ; le rapport Joxe reprenait pratiquement la même liste, en y ajoutant le pouvoir de noter les professeurs ;

" Sur la place à réserver aux équipes éducatives : le rapport Ribot déplorait à propos des assemblées de professeurs : « ce sont des assemblées mortes », mais se montrait optimiste : « elles deviendront rapidement des

institutions

fécondes et excellentes si elles sont consultées avec franchise et compétence par les chefs d'établissement qui lutteront avec succès contre le mal de l'individualisme, fonderont et harmoniseront les tâches personnelles aujourd'hui isolées, établiront les rapports de confiance et de cordialité réciproques entre les collaborateurs d'une oeuvre commune, qui trop souvent se méconnaissent ou s'ignorent, et, en les attachant plus étroitement au lycée leur donneront à tous un sentiment plus profond et plus solide de leurs devoirs et de leurs responsabilités » ; le rapport Joxe insiste de son côté sur l'organisation en équipes pluridisciplinaires.

" Ou même sur les locaux à prévoir pour les enseignants dans les établissements :

le rapport Ribot relevait : « on s'étonne que les professeurs ne donnent au lycée que le temps prescrit par les règlements. Mais a-t-on songé seulement à leur

réserver un cabinet de travail dans le lycée ; y-a-t-il même partout des bibliothèques où ils peuvent se livrer à des recherches personnelles » ; le rapport Joxe reprenait la même observation sur la nécessité de prévoir pour les enseignants « des moyens de travail sur place ».

Cette liste, qui pourrait être plus longue, suffit à montrer que les obstacles institutionnels essentiels qui freinent l'évolution de notre système éducatif n'ont pas changé au long des années. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu des évolutions, mais que toute volonté de changement doit être consciente de la culture de l'institution scolaire et la prendre en compte, sous peine d'être vouée à l'échec.

Dans les années récentes, les réflexions et les rapports se sont accumulés, portant à la fois sur l'école en général et sur des problèmes particuliers. La commission a utilisé les

riches travaux de la commission Thélot, sur l'Avenir de l'Ecole, mais elle a aussi veillé à prendre en compte les nombreux travaux réalisés sur la condition enseignante ou sur certains aspects de celle-ci. Elle a estimé qu'il ne s'agissait pas de vouloir faire du neuf, mais de mettre en perspective, avec leurs avantages et leurs inconvénients, les différentes pistes envisagées par tous ces rapports, quitte à apporter chaque fois sa touche personnelle.

7. La commission tient à rappeler les difficultés particulières qu'elle a rencontrées du fait de son champ de compétence, couvrant la totalité de l'enseignement scolaire, le primaire et le secondaire, ainsi que l'enseignement agricole, qui ne lui est pas dissociable, et l'enseignement dispensé par les établissements privés sous contrat, dont les maîtres bénéficient d'un régime de parité avec les enseignants titulaires du secteur public. La réflexion de la commission s'est souvent concentrée sur l'enseignement relevant de l'éducation nationale et elle a même eu tendance à se déporter vers le seul enseignement secondaire général. La commission s'est efforcée en permanence de revenir à l'équilibre. Le rapport porte peut-être la trace de cette difficulté.

8 - Dans beaucoup de ses auditions comme dans sa propre réflexion, la commission a très vite été confrontée à cette évidence que la performance mesurable du système scolaire ne dépend pas que de ses seuls efforts.

Le débat public, tel qu'il se déroule dans notre pays, voit très fréquemment l'Ecole mise en cause pour des raisons qui la dépassent largement. Certains sont allés jusqu'à lui imputer l'excès de chômage, ou encore la montée de la violence dans la jeunesse, cependant que d'autres la disaient coupable du fléchissement intellectuel que dénote la détérioration de notre balance des brevets ou licences ou la diminution du nombre des Prix Nobel attribués à des Français. Sans aller jusqu'à ces simplismes excessifs, la

Commission se doit de rappeler qu'en tout état de cause un système scolaire est toujours et partout l'expression d'une société, et que par conséquent l'Ecole et la Nation entretiennent des rapports extrêmement étroits d'interdépendance permanente et profonde.

Ce qui a été appelé, ici ou là, le malaise de l'école tient donc pour partie, au-delà des facteurs qui lui sont internes et qui font l'objet exclusif de ce rapport, au statut du savoir et de la culture dans la société française.

Il y aurait là matière à une autre réflexion suscitée par la puissance publique.

9 - Comme la lettre de mission le prévoit, la commission a ordonné ses réflexions en deux temps.

" Elle dresse, dans une première partie, un diagnostic de la condition des enseignants : leur situation sociale, professionnelle et de rémunération, la façon dont ils exercent leur métier, la façon dont ils sont gérés et la façon dont ils perçoivent leur propre situation.

" Dans la deuxième partie, la commission s'est efforcée de traiter quatre thèmes qui lui paraissent majeurs dans l'évolution de la condition enseignante : celui de la responsabilité à reconnaître aux équipes éducatives, établissements ou écoles ; celui du contenu du métier des enseignants et des conditions réglementaires de son exercice ; celui de leur recrutement et de leur formation ; enfin celui de leurs carrières professionnelles.

Vous pouvez lire la suite en téléchargeant la pièce jointe à l'article.