



Le 12 mars 2018

Le Premier Président

à

Monsieur Jean-Michel Blanquer
Ministre de l'éducation nationale

Madame Frédérique Vidal
Ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation

Réf. : S2018-0342

Objet : La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) chargées de la formation initiale des enseignants du secteur public.

En application de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur la mise en place des ÉSPÉ et leur rôle dans la formation initiale des enseignants et m'a chargé, conformément à l'article R.143-11 du même code, de porter à votre connaissance les principales observations résultant de ses travaux.

Le territoire national compte 32 ÉSPÉ, composantes universitaires rattachées à un établissement d'enseignement supérieur. Leurs missions comprennent la formation aux métiers de l'enseignement et de l'éducation des professeurs des écoles et des professeurs certifiés des trois filières de l'enseignement secondaire public mais aussi la formation continue des enseignants et le développement de la recherche en éducation. Elles préparent, en deux ans après la licence, au master « Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF) et aux concours de recrutement de l'éducation nationale, présentés en fin de première année du master. À la rentrée 2016, ces écoles formaient un peu plus de 65 000 étudiants, soit plus d'un étudiant de master sur six, dont près de 30 000 en première année (M1), et plus de 35 000 en seconde année (M2).

Près de cinq ans après la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui a créé ces écoles pour former les effectifs les plus importants de fonctionnaires de l'État, leurs difficultés d'installation doivent encore être surmontées, dans un monde universitaire en recomposition.

L'enjeu est stratégique pour le ministère employeur : la formation des enseignants doit allier une solide préparation académique, plus bivalente ou polyvalente qu'aujourd'hui, et une professionnalisation accrue qui permette aux jeunes enseignants, dès l'entrée dans le métier, de maîtriser l'essentiel des savoir-faire et des savoir-être pour faire classe.

Le ministère de l'éducation nationale doit renforcer sa capacité de pilotage en tant que donneur d'ordre vis-à-vis des opérateurs de formation que les universités sont devenues (I) et mieux tenir compte de la diversité des parcours des lauréats aux concours qui impose un accompagnement accru lors de leur entrée dans le métier et une adaptation du cursus en ÉSPÉ (II).

1 RENFORCER LE PILOTAGE DE L'ÉTAT FACE AUX UNIVERSITÉS ET AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES COÛTS

Le ministère a su mener à bien la création des ÉSPÉ. Largement issues des anciens instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), elles ont été immédiatement opérationnelles et ont accueilli, dès la rentrée 2013, les étudiants de première année de master (M1) sans difficultés majeures. Elles ont aussi pris en charge une partie des étudiants admissibles à la session exceptionnelle des concours de 2014¹ et, à la rentrée suivante, les fonctionnaires-stagiaires lauréats des premiers concours rénovés poursuivant leur cursus en deuxième année de master (M2).

La mise en œuvre de la réforme exigeait de concilier une politique publique nationale avec le principe d'autonomie des universités et de surmonter les mésententes locales entre partenaires universitaires : alors que le ministère a su rendre rapidement opérationnelle la réforme, le pilotage n'a en revanche pas été suffisamment directif envers les universités.

Le ministère ne s'est pas appuyé sur les outils conventionnels que constituent les contrats de site pour faire prévaloir ses attentes et ses besoins d'employeur auprès des universités, opérateurs de la formation de ses fonctionnaires. Cette lacune affecte la carte des formations, l'allocation des moyens et le mode de pilotage.

1.1. Une carte des formations à rationaliser

L'augmentation des effectifs d'étudiants de master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF), le maintien d'une offre de formation héritée en partie des anciennes préparations aux concours, les contraintes de proximité des lieux de stage avec les sites de formation pour les fonctionnaires-stagiaires, ont conduit à une couverture territoriale insuffisamment resserrée et régulée par le ministère. Ces contraintes ont placé au second rang le souci d'optimiser la carte des implantations et des rattachements : il existe des sites où les effectifs de certains parcours sont inférieurs à dix étudiants. Les disciplines rares ou à faibles effectifs, les spécialités des professeurs des lycées professionnels, les disciplines déficitaires appellent un pilotage plus volontariste de la carte des formations.

Le processus national d'accréditation des ÉSPÉ ne peut suffire à réguler l'offre de formation car il répond au droit commun des habilitations à délivrer le diplôme national de master. La région académique apparaît comme l'échelon le plus adapté pour promouvoir les coopérations inter-ÉSPÉ et les mutualisations des formations au niveau inter-académique.

L'organisation de l'offre de formation, quand elle est nécessaire, devrait figurer explicitement en annexe des contrats de sites universitaires.

¹ Dont les épreuves d'admissibilité ont été organisées en 2013.

1.2 Une méconnaissance des coûts à surmonter

Ni le ministère, ni les universités ne connaissent et ne suivent le coût de la formation initiale des enseignants. Au plan local, le ministère a promu une démarche de projet grâce à un « budget de projet » partagé entre tous les partenaires des ESPÉ, les universités parties prenantes et le rectorat. Or ce budget n'est pas devenu « l'outil politique et de pilotage » préconisé par la circulaire du 26 mars 2014. En effet, les négociations ont souvent été difficiles entre les partenaires qui n'ont pu s'entendre sur les périmètres institutionnels ou les moyens. L'exercice a aussi échoué sur la transparence des coûts, les universités étant réticentes et mal outillées pour les retracer.

Il en résulte une grande incertitude sur les moyens accordés à la formation initiale des enseignants : les données sont trop hétérogènes pour les consolider en un coût global. Une mission d'inspection a été diligentée pour élaborer une méthodologie commune susceptible d'être progressivement déployée². La diffusion rapide de cette méthodologie paraît indispensable.

La Cour a évalué le coût des deux années du master professionnel en ESPÉ à 1,1 Md€³, la charge du demi-service d'enseignement des professeurs-stagiaires durant leur année de stage en master (M2) étant supportée par ailleurs au titre des rémunérations d'enseignement.

1.3 Un pilotage de la mission de formation des enseignants à réaffirmer

La formation initiale des enseignants n'est pas systématiquement⁴ inscrite dans les contrats des sites universitaires. Cette mission devrait y figurer explicitement, détaillée en annexe par un document d'orientation de l'offre de formation au sein du site.

Le dialogue de gestion annuel du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation avec les universités intégratrices n'est pas l'occasion de rendre compte des moyens consacrés à la formation des enseignants. Il devrait être complété en ce sens pour assurer leur transparence et leur traçabilité jusqu'aux ESPÉ ; à défaut, le ministère pourra faire usage de la faculté que lui ouvre la loi du 8 juillet 2013 précitée de flécher des moyens directement vers ces écoles.

Enfin, près de 120 000 enseignants ont été recrutés et formés selon trois modalités très différentes ces dix dernières années : un recrutement au niveau licence suivi d'une année de stage en alternance dans les IUFM jusqu'en 2010 ; un recrutement direct après un master universitaire suivi d'une année de stage sans alternance de 2010 à 2014 et, depuis 2014, un recrutement et une année de stage en alternance en ESPÉ avec obtention d'un master universitaire. Ce vivier permettrait d'évaluer l'intérêt du modèle actuel de formation.

² L'État n'a pas eu recours à la faculté prévue par la loi du 8 juillet 2013 précitée lui permettant de flécher des moyens directement aux ESPÉ même dans les situations les plus sensibles

³ Cette évaluation ne comprend pas les moyens en personnels enseignants ou d'inspection des rectorats intervenants dans les ESPÉ. S'agissant des universités, elle se fonde sur un coût environné moyen d'un étudiant de l'enseignement supérieur long qui n'est pas représentatif du coût d'un étudiant en master MEEF.

⁴ Cette mission ne figure que dans les contrats récents : Polynésie française, Guyane, Montpellier, Lille.

2 MIEUX RECRUTER, FORMER ET ACCOMPAGNER LES JEUNES ENSEIGNANTS

L'allongement de la durée des études pour se présenter au concours de recrutement, puis la création du master MEEF et la rénovation des concours n'ont pas, paradoxalement, garanti une élévation du niveau de compétences disciplinaires, ni une professionnalisation nettement accrue.

Or, comme l'a déjà souligné la Cour dans son rapport public thématique sur la gestion des enseignants⁵, le recrutement d'enseignants titulaires pour une période d'emploi longue impose de réfléchir au degré de sélectivité adéquat des concours, de traiter les difficultés des jeunes stagiaires dès leur passage à l'ÉSPÉ et de poursuivre l'effort de professionnalisation des futurs enseignants.

2.1 Organiser un accompagnement renforcé lors de l'entrée dans le métier

La crise d'attractivité du métier d'enseignant se traduit par des écarts excessifs des taux de sélectivité des concours. La qualité du recrutement ou dans les académies ou dans les disciplines les plus en tension n'est plus homogène, même lorsque les jurys renoncent à pourvoir tous les postes ouverts⁶.

Les rapports des jurys de concours, comme les travaux des inspections générales, soulignent les insuffisances de certains candidats et relèvent des fragilités chez certains lauréats, la hausse récente des non-titularisations (11 % en 2016 dans le premier degré et 10,7 % dans le second degré, soit un stagiaire sur dix) en témoigne. Le plan de créations d'emplois prévu par la loi de refondation dans le contexte de raréfaction du vivier, a conduit à recruter des candidats aux profils beaucoup plus variés (certains en reconversion professionnelle) : ainsi, seul un peu plus d'un lauréat sur deux a validé une première année de master MEEF (58,5 % au concours de recrutement de professeur des écoles [CRPE] et 55,3 % au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire [CAPES] en 2015).

Ce contexte rend nécessaire, comme le souligne le comité de suivi de la réforme⁷, que les fonctionnaires stagiaires ayant des difficultés bénéficient d'un plan de formation et de suivi individualisé, sur plusieurs années. Ce travail doit être réalisé dès la période de stage à l'ÉSPÉ comme le fait par exemple l'académie de Versailles⁸. Les initiatives en ce sens ont vocation à être généralisées, les rectorats et les inspections étant outillés pour le faire.

⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Gérer les enseignants autrement : Une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁶ Le taux de réussite aux concours est d'un candidat sur quatre dans le 1^{er} degré, (26,2 %, ratio admis/présents en métropole et d'un candidat sur trois dans le second degré [30,2%]) mais cette moyenne recouvre des taux de sélectivité très faibles des concours de professeurs des écoles de certaines académies [2 candidats sur 3 sont admis dans les académies de Versailles et de Créteil] ainsi que des concours du 2nd degré dans certaines disciplines en tension [mathématiques, lettres modernes, anglais, allemand]).

⁷ Comité instauré par la Loi de refondation de l'école de juillet 2013 pour suivre son application.

⁸ L'académie de Versailles a formalisé un protocole académique de suivi des personnels d'éducation et d'enseignement stagiaires à cette fin.

2.2 Poursuivre l'effort de professionnalisation en favorisant la polyvalence disciplinaire et en révisant les modalités du concours de recrutement

La deuxième année du master, année d'alternance (M2), nécessite une étroite collaboration entre l'employeur et l'université, puisqu'elle doit être couronnée à la fois par une titularisation et par l'obtention du master qui conditionne cette titularisation. L'organisation de cette année de formation est complexe pour le ministère qui doit concilier des contraintes multiples (lieux de stage proches du lieu de formation du lauréat, taille de l'école ou de l'établissement, qualité de l'équipe pédagogique, environnement scolaire) tout en optimisant sa ressource enseignante.

Cette année de professionnalisation est aussi exigeante pour les fonctionnaires stagiaires, qui doivent faire face à trois exigences : mener un stage en responsabilité, poursuivre la formation en ÉSPÉ et rédiger un mémoire professionnel, censé les initier aux questions de recherche. Soumis à ces contraintes, les étudiants peinent à dégager du temps pour engager un travail réflexif sur les pratiques d'enseignement, et pleinement bénéficier des enseignements d'ouverture du tronc commun de formation du master professionnalisant.

Aussi la Cour recommande-t-elle de développer plus en amont des parcours qui permettent une bonne préparation académique, bivalente si possible, et une professionnalisation plus précoce, dès la licence :

- S'agissant des compétences des professeurs des écoles, (question d'autant plus sensible que l'école primaire est une priorité en matière éducative), les difficultés tiennent au fait que nombre d'entre eux sont insuffisamment formés soit en français, soit en mathématiques. Même en restant dans le cadre d'une licence générale, il conviendrait d'étendre, voire de généraliser une offre de licences comportant une majeure (par exemple mathématiques) et une mineure dans une discipline d'une autre unité de formation et de recherche (UFR) (par exemple français).
- Quant à la professionnalisation des parcours de formation, les efforts pour promouvoir des parcours destinés aux métiers de l'enseignement en amont du master MEEF, à l'instar du dispositif des « étudiants apprentis professeurs (EAP) », sont bienvenus mais restent très insuffisants. Les modalités de recrutement et la place du concours au milieu du cursus de master sont à réévaluer.

En effet, la première année de formation en ÉSPÉ tend trop à se réduire à une préparation disciplinaire, éloignée de l'ambition initiale du master MEEF et ce, malgré la rénovation du format des épreuves.

Le déplacement des épreuves d'admissibilité en fin de licence permettrait aux universités de préparer les candidats sur le plan disciplinaire ; les épreuves d'admission, qui seraient alors placées au cours de l'année de M1, seraient plus axées sur la professionnalisation afin de sélectionner ceux des admissibles qui présentent les meilleures aptitudes et la plus forte motivation pour le métier, quitte à compléter leur formation disciplinaire par la suite.

* * *

À l'issue de son enquête, la Cour formule les recommandations suivantes :

Concernant le pilotage de la formation initiale des enseignants :

Recommandation n°1 : (ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation [MESRI] ministère de l'éducation nationale [MEN] identifier dans les contrats des sites universitaires concernés la mission de formation des enseignants ; prévoir en annexe des contrats, un document d'orientation pour l'offre de formation MEEF au sein du site ; préciser dans le dialogue de gestion annuel les moyens au bénéfice de l'ÉSPÉ ;

Recommandation n°2 : (MESRI et MEN) rationaliser l'offre de formation en affirmant le rôle d'impulsion de la région académique pour promouvoir les coopérations inter-ÉSPÉ et mutualiser des formations au niveau inter-académique ;

Recommandation n°3 : (MEN) mettre en place un dispositif d'évaluation de l'évolution des pratiques enseignantes et de l'entrée dans le métier à la suite de la création des ÉSPÉ

Concernant les parcours de formation :

Recommandation n°4 : (MEN) formaliser et systématiser les procédures académiques de suivi des stagiaires et de repérage des difficultés ; organiser pour chaque stagiaire en difficulté un plan de formation et de suivi individualisé et, préalablement à la titularisation, formaliser l'engagement de l'intéressé à suivre ce plan ; débiter les formations complémentaires dès l'année de stage ;

Recommandation n°5 : (MESRI) développer la bivalence et la polyvalence dans les parcours de licence, proposer des licences combinant une majeure et une mineure pouvant relever d'UFR différentes, et offrir aux étudiants de licence des modules de formation de nature à éclairer leur orientation vers les métiers de l'enseignement ;

Recommandation n°6 : (MEN et MESRI) placer les épreuves d'admissibilité en fin de licence ; asseoir davantage les épreuves d'admission, qui seraient placées au cours de l'année de M1, sur des enseignements de professionnalisation.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud