La Découverte

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

# LES ENSEIGNANTS CONTRACTUELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE : VERS L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE GESTION COUTUMIÈRE DE LA PÉNURIE ?

Caroline Bertron, Hélène Buisson-Fenet, Xavier Dumay, Xavier Pons, Anne-Élise Velu

La Découverte | « Revue Française de Socio-Économie »

2021/2 n° 27 | pages 121 à 140

ISSN 1966-6608
ISBN 9782348071959
DOI 10.3917/rfse.027.0121

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2021-2-page-121.htm

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

# Les enseignants contractuels de l'Éducation nationale : vers l'institutionnalisation d'une gestion coutumière de la pénurie ?

**Caroline Bertron**
*UCLouvain*
caroline.bertron@uclouvain.be

**Hélène Buisson-Fenet**
*ENS de Lyon, Triangle UMR5206*
helene.buissonfenet@ens-lyon.fr

**Xavier Dumay**
*UCLouvain*
xavier.dumay@uclouvain.be

**Xavier Pons**
*UPEC, Lirtes, OSC-Sciences Po*
xavier.pons@u-pec.fr

**Anne-Élise Velu**
*UCLouvain*
anne-elise.velu@uclouvain.be

Cet article interroge les modes d'institutionnalisation de la gestion des enseignants contractuels en France en réponse à l'émergence de la « pénurie » d'enseignants comme nouvelle problématisation de l'action publique. Fondé sur une enquête qualitative menée à la fois au niveau national et dans trois académies (Créteil, Dijon et Lyon), il met en évidence comment la contractualisation, dont les modalités concrètes de mise en œuvre sont grandement laissées aux rectorats, a progressivement été conçue comme une solution politique à cette pénurie, puis comment elle s'institutionnalise selon les configurations académiques – avant d'interroger son lien avec la gestion des enseignants titulaires. Si cette institutionnalisation décalque le schéma de gestion des enseignants contractuels sur celui des titulaires, elle se caractérise aussi par des « errements inventifs » des gestionnaires académiques,

DOI: 10.3917/rfse.027.0121



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

notamment en situation de tension. Ces errements impliquent parfois des sauts qualitatifs importants mais localisés, dont les effets sur la gestion des enseignants dans son ensemble restent encore incertains.

***Contract teachers in France: Institutionalizing customary management of teacher shortages?***

*This paper looks at the institutionalization of the management of contract teachers in France, and the way it responds to the emergence of a teacher "shortage" as a public policy issue. Based on a qualitative study conducted at the national level and within three regional education authorities (Créteil, Dijon, and Lyon), the paper shows how contractualization has increasingly been conceived as a policy solution to the teacher shortage, being largely implemented in regional administrations and depending on the configurations of each regional education authority. The article then examine the connections between contract teacher management and permanent teacher management, showing that the former is mainly indexed on the latter. However, contract teacher management is also, at some point, defined by the innovations of managers of regional education authorities, especially in critical situations. These institutional innovations often imply substantial divergences from the dominant model of teacher administration, with localized but uncertain effects on the management of teachers' careers as a whole.*

Mots clés : pénurie enseignante, contractuels, institutionnalisation, gestion des carrières, fonction publique d'État

Keywords: teacher shortage, contract teachers, institutionalization, career management, public sector

## 1. Introduction[1]

Comme d'autres ministères, l'Éducation nationale a eu régulièrement recours par le passé à des agents non titulaires en marge de la norme statutaire d'emploi public [Chapoulie, 1987 ; Ruiz, 2013 ; Peyrin, 2019]. Au cours des dernières années, en outre, la distorsion entre une demande d'enseignement massifiée et une offre enseignante en voie d'attrition a de plus en plus été appréhendée à travers l'idée de « pénurie ». Si cette problématisation particulière des enjeux n'est pas nouvelle elle non plus, en particulier dans le champ médiatique, et si elle correspond à bien des égards à

1 Cet article s'appuie sur un projet financé par le Conseil européen de la recherche (ERC) au titre du programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » (convention de subvention n° 714641). De plus amples informations sur ce projet sont disponibles à l'adresse suivante : www.teacherscareers.eu.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

une représentation dramatisée du marché du travail enseignant que l'on retrouve dans d'autres secteurs d'activité [Zune, 2014], elle s'accompagne depuis 2016 d'une production de textes réglementaires destinés à encadrer la gestion par les rectorats d'enseignants contractuels qui n'apparaissent plus seulement comme une variable d'ajustement du système [Cour des comptes, 2018], mais comme une réponse possible à cette « pénurie ».

C'est précisément l'objet de cet article que d'étudier les modalités d'institutionnalisation de cette gestion à partir d'une enquête qualitative multiniveaux (voir l'encadré 1). Pour cela, nous mobilisons une sociologie politique des institutions [Lagroye et Offerlé, 2010] attentive à saisir l'institutionnalisation « en train de se faire ». Cette approche n'envisage pas l'institutionnalisation comme la simple création de formes stabilisées d'action collective, mais comme un processus de sédimentation au cours duquel se joue et se rejoue en permanence un ordre institutionnel, lui-même composite et plus ou moins stable selon les conjonctures. Il s'agit alors d'étudier les ajustements successifs des groupes d'acteurs produisant plus ou moins volontairement cet ordre institutionnel, mais aussi les accords, les codes et les règles autour desquels ce dernier se stabilise. Ces ajustements dépendent des systèmes d'interdépendance entre les acteurs, donc des configurations évolutives qui donnent progressivement à cet ordre institutionnel sa structuration, ces configurations pouvant d'ailleurs renvoyer à plusieurs niveaux institutionnels différents [Nay, 1997]. Nous nous inscrivons ainsi dans la continuité de Bergeron et Castel [2016] lorsqu'ils insistent sur la nécessaire prise en compte, pour renouveler l'analyse néo-institutionnelle, de la multiplicité des logiques institutionnelles qui traversent les champs institutionnalisés, et lorsqu'ils invitent à penser le changement et la stabilité institutionnelles en prenant en compte les configurations de pouvoir qui se jouent aux différents niveaux de l'analyse – notamment au niveau mésologique.

Nous montrons en premier lieu que l'institutionnalisation d'une gestion des enseignants contractuels en France a été rendue possible par une configuration spécifique dans laquelle les solutions techniques, disponibles jusque-là en réponse au problème du recrutement et du remplacement des enseignants, ont été progressivement invalidées. Cette configuration ouvre la voie à une problématisation particulière des enjeux autour de la notion de pénurie, et au plan politique, elle justifie l'ouverture d'un cycle de négociations entre le ministère et les syndicats d'enseignants, qui débouche sur de nouveaux cadres réglementaires confiant cette gestion aux rectorats. Cette dernière s'avère alors doublement encastrée : d'une part dans les morphologies socio-scolaires des académies qui définissent des types locaux de pénurie, d'autre part dans les cultures professionnelles et organisationnelles des services rectoraux. Ces configurations académiques contrastées donnent cependant à voir une normalisation des pratiques de gestion des contractuels sur le modèle des titulaires, en même temps que, dans les cas plus sensibles de crise du recrutement ou du remplacement, se dessinent des innovations en rupture avec le modèle d'administration de référence.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

**Encadré 1. Méthodologie**

L'article s'appuie sur une recherche menée depuis 2017 dans le cadre du projet ERC TeachersCareers (H2020) qui repose sur une analyse qualitative et quantitative des transformations de la régulation de la profession et des carrières enseignantes en Belgique, en France et en Grande-Bretagne. L'hypothèse centrale du projet est celle d'une flexibilisation des carrières enseignantes dont les formes variées dépendent des modalités de gestion des carrières adoptées historiquement dans les différents pays. L'étude de cas française combine plusieurs entrées méthodologiques, quantitative (analyse des bases de données des personnels de la Direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective) et qualitative (analyses documentaires, interviews et observations), au niveau national et dans trois académies (Créteil, Dijon et Lyon) choisies sur la base de deux critères : les effectifs d'enseignants contractuels et le caractère plus ou moins saillant de la contractualisation dans les pratiques de gestion de l'emploi enseignant.

Trois corpus de données sont exploités dans cet article :

1/ Vingt entretiens auprès d'acteurs impliqués dans le débat public et le processus de réforme des carrières enseignantes, singulièrement celles des contractuels (responsables politiques et administratifs, experts, membres de think tanks et représentants syndicaux) ;

2/ Un corpus de documents qui comprend 250 dépêches de l'agence de presse AEF (1998-2018), 338 articles de presse écrite (nationale et régionale), obtenus sur la base Europresse (1997-2018), et une littérature syndicale (exploitation des sites nationaux et académiques des principaux syndicats d'enseignants). Le corpus comprend également 21 rapports publics, 15 textes officiels, et des documents administratifs internes obtenus pendant les entretiens ;

3/ 63 entretiens auprès des acteurs impliqués dans la gestion des contractuels dans les trois académies étudiées (inspecteurs, chefs d'établissement, cadres administratifs et représentants syndicaux : 20 à Créteil, 18 à Dijon et 25 à Lyon).

## 2. Les contractuels comme réponse à la « pénurie » d'enseignants : les étapes d'une mise en politique

### 2.1. La « pénurie » comme nouvelle catégorie d'action publique

Pris isolément, le problème du recrutement d'enseignants par le ministère de l'Éducation nationale, le recours à des enseignants non titulaires et les discours sur la pénurie de professeurs n'ont rien de nouveau. Ce ministère a déjà connu par le passé des crises de recrutement aiguës comme entre 1955 et 1965 [Chapoulie, 1987]. Il a toujours eu recours à des personnels enseignants non titulaires [Ruiz, 2013] dont la proportion depuis 1945 a pu osciller entre 5 % et 20 % environ [Chapoulie, 1987 ; Fons & Meyer, 2005 ; DEPP, 2019]. Enfin, les discours sur la « pénurie » ont eux aussi



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

été fréquents dans les médias, en particulier dans la presse quotidienne régionale au moment de pointer les problèmes de remplacement des enseignants.

La nouveauté réside plutôt dans le couplage de ces éléments et dans la transformation à partir de 2015 de la « pénurie » d'enseignants en une catégorie d'action publique à part entière [Dubois, 1999]. Le terme est en effet repris par une plus grande diversité d'acteurs : des journalistes, des syndicats d'enseignants (notamment le Snes-FSU, l'Unsa-éducation[2] et le Sgen-CFDT[3]), des experts (tribune de l'économiste Philippe Askenazy dans *Le Monde*, rapport du Cnesco[4] sur l'attractivité du métier d'enseignant en 2016, rapport de la Cour des comptes de 2018 sur la gestion des agents contractuels par l'Éducation nationale) et enfin des parlementaires[5].

Le problème de la « pénurie d'enseignants » fait alors l'objet d'une lutte définitionnelle [Gilbert et Henry, 2012], notamment au moment de le coupler à d'autres problèmes et à des solutions spécifiques. Pour la FSU[6], cette situation est la conséquence d'une administration qui « organise délibérément la pénurie en ne recrutant pas à la hauteur des besoins dans le cadre du concours et en actant très tôt le recours aux contractuels[7] ». Pour le sénateur Les Républicains Gérard Longuet, elle est le résultat de l'inflation des postes qui ont été ouverts au concours sous la majorité précédente et qui n'ont pu être pourvus[8]. Pour de nombreux protagonistes, cette pénurie serait liée à une crise de recrutement suscitée par une baisse d'attractivité du métier d'enseignant, baisse qui justifierait une politique systémique plutôt que des interventions ponctuelles [Michel, 2015 ; Périer, 2016 ; OCDE, 2018].

## 2.2. Une problématisation politique « par défaut »

Cette problématisation de la « pénurie d'enseignants » est le produit d'une configuration spécifique qui rend délicate la résolution de ce problème par des ajustements de court terme.

Sur un plan politique, cette configuration se caractérise d'abord par l'épuisement des solutions politiques traditionnelles que sont les plans de titularisation, l'ouverture de postes supplémentaires aux concours et l'assouplissement des conditions d'inscription des enseignants contractuels à ces concours. Malgré l'annonce par la ministre de la Fonction publique le 31 mars 2016 du prolongement du plan d'accès à la titularisation par le concours réservé jusqu'en mars 2018, les syndicats d'enseignants pointent régulièrement l'insuffisance du nombre de postes pourvus via ces concours, et pour certains, mettent en cause le manque d'attractivité des salaires par rapport à d'autres segments d'emploi dans le secteur privé. D'après le Snes-FSU[9] par exemple, 1 098 des 2 960 postes ouverts aux concours enseignants sont restés non pourvus en 2014 et

2 Union nationale des syndicats autonomes.
3 Syndicat général de l'Éducation nationale – Confédération française démocratique du travail.
4 Conseil national d'évaluation du système scolaire.
5 Rapport des sénateurs Jean-Claude Carle et Françoise Férat sur le budget de l'Éducation nationale publié en novembre 2016 ; rapport d'information coordonné par Max Brisson et Françoise Laborde sur le métier d'enseignant publié en juillet 2018.
6 Fédération syndicale unitaire, majoritaire dans l'enseignement secondaire.
7 Dépêche AEF n° 568903 du 25 septembre 2017.
8 Dépêche n° 575846 du 24 novembre 2017.
9 Syndicat national des enseignants du secondaire – Fédération syndicale unitaire.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

en 2016, et le rapport entre le nombre d'admissibles et le nombre de postes à pourvoir a atteint 65 %[10].

Sur un plan institutionnel, les acteurs du débat public peinent à envisager des solutions au problème du remplacement des enseignants (notamment de courte durée) qui ne se heurtent pas immédiatement à des verrous statutaires : dans le cadre d'activités péri-pédagogiques, la prise en charge de la classe conduit à repenser les rôles éducatifs des professionnels en présence ; dans l'enseignement secondaire, elle pose la question sensible de la bivalence et donc de la place de la spécialisation disciplinaire dans l'identité professionnelle ; le report des cours à un autre moment de l'année interroge le temps de service et son éventuelle annualisation, proposition régulièrement contestée par certains syndicats.

Sur un plan professionnel, la question des enseignants contractuels divise en interne plusieurs fédérations syndicales (comme la FSU ou la CGT[11]), ce qui affaiblit le pouvoir de la régulation corporatiste traditionnelle du système scolaire français [van Zanten, 2008]. Si par le passé, la lutte contre la précarisation et la demande de plans de titularisation permettaient à ces fédérations de concilier la défense des non-titulaires et celle des titulaires, l'augmentation du nombre de contractuels, la diversité des rapports au métier qu'implique cette augmentation (tous les enseignants contractuels ne souhaitant pas forcément être titularisés) et l'alternative que constitue la CDIsation depuis 2005 rendent plus difficile la conjonction des luttes. Les cas du Snes-FSU et de la CGT Éduc'action, deux syndicats avec de fortes sections internes consacrées aux enseignants non titulaires et particulièrement représentés dans les commissions consultatives paritaires (CCP) des académies étudiées, sont emblématiques de ce processus. S'ils plaident tous les deux en faveur d'une titularisation massive des contractuels et considèrent en entretien que les luttes convergent[12], ils demandent aussi l'arrêt du recrutement des contractuels et ils critiquent ainsi les choix de gestion consistant à donner le privilège à ces derniers au détriment des titulaires, comme lorsque la CGT Éduc'action dénonce les pratiques du rectorat de Mayotte qui bloque des postes pour des non-titulaires[13].

Sur un plan cognitif enfin, cette configuration se caractérise par un hiatus qui ne facilite pas la projection des acteurs dans des modes d'organisation alternatifs. De nombreux rapports pointent les dysfonctionnements de la gestion des enseignants en France[14], malgré l'absence de recherches empiriques sur le sujet. L'interdépendance

10 « Bilan d'étape des concours réservés 2015 : miroir aux alouettes ! », communiqué du Snes-FSU du 20 mars 2015 ; « Concours réservés 2016 : coupes claires et hécatombes ! », communiqué du Snes-FSU du 12 septembre 2016.

11 Confédération générale du travail.

12 « Par rapport à d'autres syndicats où c'est compliqué de s'impliquer dans la défense des non titulaires (car c'est vu comme un renoncement à la défense de la fonction publique), nous on fait le choix de développer les deux. On est persuadés qu'en gagnant des droits pour les non titulaires, on renforce les titulaires. Et on demande la titularisation » (entretien avec un membre de CGT Éduc'Action).

13 « Comment rendre Mayotte attractif pour les enseignants titulaires ? En recrutant toujours davantage de contractuels, répond le ministère ! », communiqué de la CGT Éduc'Action du 18 mai 2016.

14 Il s'agit des rapports successifs de la Cour des comptes sur le remplacement des enseignants (2016), l'évaluation (2017) et la gestion des enseignants (2017) ; des rapports des inspections générales de l'Éducation nationale sur les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (2016), les inspecteurs du second degré (2016) et les personnels enseignants contractuels (rapport non public remis au ministre en juillet 2017 et faisant écho à un précédent rapport de 2014) et de rapports parlementaires comme celui de la mission



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

entre ces quatre séries de facteurs dessine une configuration marquée par la fermeture progressive des solutions techniques au problème du recrutement et du remplacement des enseignants envisageables au sein de l'ordre institutionnel en place, et elle conduit à une problématisation politique « par défaut » de la question des contractuels comme remède à la pénurie d'enseignants [Barthe, 2003].

## 2.3. De la problématisation à la politisation

Néanmoins, cette problématisation par défaut ne suffit pas à expliquer la mise en politique de la gestion des enseignants contractuels. Celle-ci dépend aussi de l'issue de la négociation ouverte sur le sujet avec les syndicats par le ministère en janvier 2014. Trois périodes caractérisent cette négociation jusqu'à l'adoption des textes réglementaires actuellement en vigueur : le décret et les deux arrêtés du 29 août 2016 portant sur le traitement et l'évaluation de ces enseignants, et la circulaire du 20 mars 2017 sur leurs conditions de recrutement et d'emploi.

Les premiers mois sont rythmés par les activités du « groupe métier n° 13 » constitué dans le cadre de la consultation lancée par la ministre Najat Vallaud-Belkacem sur la transformation des métiers de l'Éducation nationale. Une fois les déclarations liminaires passées[15], les acteurs s'accordent à travailler trois dossiers en particulier : la préparation du décret de 2016, l'harmonisation des modalités de recrutement entre les rectorats et la suppression de la « clause butoir » qui prive les contractuels de la reprise de leur ancienneté.

Une conjonction d'événements durcit cependant les négociations à partir d'avril 2014. Les publications successives du rapport des inspections générales sur l'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels en établissement scolaire qui pointe de nombreux problèmes de gestion quotidienne [IGEN-IGAENR, 2014], du rapport d'information du Sénat sur la précarité dans la fonction publique qui montre la faible proportion de contractuels CDIsés et le désintérêt de certains agents pour la titularisation, et enfin la mise en place de la réforme de la formation des enseignants, amènent les syndicats d'enseignants à durcir leurs positions, dans un contexte d'élections professionnelles prévues pour le mois de décembre. La CGT appelle à la grève « contre l'austérité et contre la précarité dans l'Éducation nationale » le 16 octobre 2014. Le Snes-FSU multiplie les communiqués en novembre, insistant sur les victoires obtenues au tribunal administratif en matière de défense des contractuels. Ce climat de tension est visible lors du comité technique ministériel du 7 octobre 2015 au cours duquel les projets de texte réglementaires ne sont votés que par le Sgen-CFDT et le Snalc-FGAF[16].

d'information du Sénat sur le métier d'enseignant (2018) ou des rapports généraux sur les projets de loi de finances 2017 et 2018.

15 D'un côté, le Snes-FSU demande l'élargissement des conditions d'accès au concours réservé, la fin des vacations et un rôle plus important des CCP dans la gestion des carrières ; la CGT réclame quant à elle une loi de titularisation, l'arrêt du recrutement des non-titulaires, l'amélioration des conditions de reclassement, le renforcement des droits sociaux et une grille de salaire alignée sur les titulaires avec une harmonisation des pratiques entre les rectorats.

16 Syndicat national des lycées et collèges-Fédération générale autonome des fonctionnaires.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

La dernière période est marquée par l'adoption des textes réglementaires susmentionnés, avec des syndicats d'enseignants qui font toujours part de leurs inquiétudes sans parvenir à infléchir le processus. Outre les appels récurrents à la titularisation, ces inquiétudes concernent plus spécifiquement l'absence de grille salariale nationale, les modalités de (re)classement des contractuels par certains rectorats et les modalités d'application de la période d'essai.

## 2.4. Une institutionnalisation ambivalente

L'institutionnalisation d'une gestion des enseignants contractuels au niveau national présente ainsi trois caractéristiques majeures porteuses d'ambivalences.

Cette institutionnalisation est liée à la construction sociale du problème de la pénurie d'enseignants et à sa mise en politique à partir de 2015. Ce couplage originel entre pénurie et contractualisation peut cependant donner lieu à des interprétations tout à fait différentes selon que la contractualisation est envisagée par les acteurs comme la solution au problème de la pénurie ou comme l'un des symptômes dramatiques de celle-ci [Zune, 2014], avec l'idée qu'on aurait alors affaire à une remise en cause plus ou moins affichée de la gestion des enseignants dans leur ensemble par l'Éducation nationale.

Cette institutionnalisation débouche sur des textes réglementaires qui calquent le plus possible la gestion des enseignants contractuels sur celle des enseignants titulaires, alors même que le recours à la contractualisation est présenté comme l'occasion d'introduire une gestion alternative de l'emploi public enseignant supposée apporter plus de souplesse. Cette « force de l'institué » [Lagroye et Offerlé, 2010] est visible dans les modalités de formation envisagées, l'établissement d'une grille indiciaire (académique, non nationale), la création de commissions consultatives paritaires, la cogestion avec les syndicats des cas problématiques, l'octroi d'indemnités quand l'enseignant exerce en éducation prioritaire ou encore dans les modalités de formulation des vœux d'affectation quand les contrats sont annualisés.

L'un des objectifs initiaux du cadrage national était de lutter contre la précarisation en évitant des pratiques gestionnaires peu orthodoxes en académie. Or, cette institutionnalisation aboutit, malgré les réticences exprimées par les syndicats d'enseignants, à un mode de fonctionnement laissant des marges de manœuvre importantes aux rectorats en matière de recrutement, d'affectation, de gestion administrative ou de politique salariale, ce qui justifie d'étudier la gestion en académie selon les formes locales de pénurie à l'œuvre.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

# 3. « Pénurie » ou « pénuries » ? Des morphologies socio-scolaires aux pratiques de gestion académiques

## 3.1. Morphologies académiques des pénuries

La comparaison des morphologies démographique, politique et territoriale des trois académies étudiées met en évidence des types de pénurie variés selon les contextes académiques (voir le Tableau 1).

**Tableau 1. Morphologies académiques et types de pénurie**

| **Académies** | **Morphologies** | | | **Types de pénurie** |
|---|---|---|---|---|
| | Morphologie démographique | Morphologie politique | Morphologie territoriale | |
| Créteil | Académie de masse, pas attractive, instabilité des personnels, recours massif aux contractuels | Forte présence syndicale, politique d'attractivité, historicité du problème des contractuels | Zones à risque d'échec scolaire évitées, problématiques rurales en Seine-et-Marne | Générale et localisée |
| Dijon | Petite académie, fort taux d'encadrement, faible recours aux contractuels | Faible mobilisation syndicale, pas de politique spécifique, pas de « problème contractuel » | Zones rurales peu attractives, importance des axes de transport | Localisée Sous contrôle |
| Lyon | Académie de premier rang, attractive, personnels stables, recours contrôlé aux contractuels | Présence syndicale assez forte (notamment en éducation prioritaire), politique d'attractivité, vigilance à l'égard des contractuels | Zones à risque d'échec scolaire assez attractives, une zone enclavée évitée | Localisée Ciblée Sous contrôle |

L'académie de Créteil constitue ainsi un cas de pénurie caractérisé par la coexistence de besoins structurels en personnels enseignants sur l'ensemble du territoire (pénurie générale) et de zones névralgiques comme la Seine-Saint-Denis ou certains établissements isolés de Seine-et-Marne (pénuries localisées) qui recoupent en grande partie la carte des zones à risque d'échec scolaire établie par le ministère, et où la



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

question du recours aux contractuels est particulièrement saillante. Académie de masse accueillant chaque année plusieurs milliers de nouveaux élèves et regroupant environ 60 000 professeurs dans l'enseignement public primaire et secondaire, Créteil est l'une des académies les moins attractives pour les enseignants titulaires. En 2018, l'on compte ainsi 2 demandes d'entrée dans l'académie pour 10 demandes de sortie dans l'enseignement primaire, et 4 pour 10 dans l'enseignement secondaire, ce qui place Créteil respectivement au second et au premier rang des académies les moins demandées cette année-là. Ces entrées sont à 91 % celles de néo-titulaires. Les demandes de sorties quant à elles correspondent en majorité, dans le cas de l'enseignement primaire, à des enseignants désireux de quitter la Seine-Saint-Denis (59 % des demandes) [MEN, 2019a].

Cet effet de ciseaux entre des besoins d'enseignement croissants et une faible attractivité conduit les autorités académiques à mettre en œuvre depuis plusieurs années une politique de valorisation de l'image de leur territoire qui repose sur trois axes principaux : l'expérimentation de différents dispositifs facilitant l'accueil et la carrière des enseignants dans l'académie, l'aide au logement (primes, accueil en internat pendant l'été, partenariat avec des loueurs professionnels) et une stratégie de communication insistant sur les opportunités de professionnalisation offertes par ce qui est présenté par les recteurs successifs comme une « académie école ».

Il conduit aussi les services rectoraux à recruter massivement depuis de nombreuses années des enseignants contractuels – à hauteur de 12 % en 2017, ce qui place Créteil en troisième position derrière Mayotte (37 %) et la Guyane (33 %) [DEPP, 2018] – en particulier dans l'enseignement secondaire (14,2 %). Ces enseignants contractuels sont plus souvent affectés en Seine-Saint-Denis : c'est le cas de 81 % des contractuels du 1er degré et de 44,5 % de ceux du 2nd degré. Dans l'enseignement secondaire général, ce phénomène concerne essentiellement les langues vivantes, les mathématiques, la technologie et l'éducation musicale. Il est encore plus massif dans les enseignements technique et professionnel où 81 des 136 disciplines recensées par le rectorat dans son Bilan social de 2018 dépassent le taux académique moyen.

L'ampleur et l'ancienneté du recours aux contractuels – 807 enseignants dans le primaire en 2017-2018, 4 563 dans le secondaire dont 988 agents CDIsés –, couplées à la mobilisation régulière des forces syndicales qui caractérise le contexte cristolien mais aussi à l'importance de l'éducation prioritaire et du nombre d'établissements difficiles dans lesquels est régulièrement posée la question de la stabilité des équipes enseignantes, confèrent une forte historicité au problème des enseignants contractuels dans cette académie.

L'histoire de ce problème est ainsi jalonnée de plusieurs épisodes de mobilisations locales souvent relayées dans les médias – comme le mouvement social de 2005-2006 (campement d'agents non titulaires devant le rectorat pendant plusieurs mois, fortement relayé dans la presse écrite et débouchant sur un mouvement national), la mobilisation dans les écoles de Seine-Saint-Denis en 2009-2010 contre l'absence de remplaçants donnant lieu dans certains cas à une condamnation de l'État au tribunal administratif, la création en novembre 2014 d'un « ministère des bonnets d'âne » par



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

des parents qui ont investi une friche de Saint-Denis pour protester contre le manque de personnels enseignants, ou encore la vague d'indignations dans les médias et sur les réseaux sociaux suscitée par la campagne publicitaire de recrutement d'enseignants contractuels lancée par le rectorat à l'été 2016[17].

L'académie de Dijon contraste grandement avec celle de Créteil malgré quelques points communs comme sa faible attractivité dans l'enseignement primaire[18]. Académie de plus petite taille composée d'environ 19 000 professeurs dans l'enseignement public, elle perd depuis plusieurs années des élèves (environ 1 % de moins dans le primaire et le secondaire entre 2017 et 2018), mais pas autant d'enseignants, ce qui lui vaut des taux d'encadrement supérieurs à la moyenne nationale. Le nombre de postes d'enseignants en ETP pour 100 élèves dans le premier degré est ainsi supérieur d'environ 0,4 point à la moyenne des académies ces trois dernières années. Le nombre moyen d'élèves par structure (classes entières ou groupes) au collège (hors Segpa) quant à lui reste inférieur à la moyenne d'environ 0,5 point depuis 2015 [MEN, 2019b]. Ces indicateurs contrastent avec la situation cristolienne où ils convergent lentement vers la moyenne nationale après plusieurs années d'un différentiel important, alors que Créteil concentre pourtant une proportion bien plus forte d'établissements en éducation prioritaire. La situation dijonnaise, à laquelle il faut rajouter un afflux d'enseignants néo-titulaires exactement conforme à la moyenne nationale – 65 % des enseignants entrant dans l'académie en 2018 sont néo-titulaires –, ainsi qu'une faible mobilité intra ou inter-académique, permet aux autorités rectorales d'afficher des indicateurs d'efficacité du remplacement[19] importants, supérieurs à 95 % dans le 2nd degré et supérieurs de 7points à ceux de Créteil dans le 1er degré.

Cette morphologie démographique explique que le rectorat de Dijon ait un recours tout à fait limité aux enseignants contractuels. Leur nombre reste 9 à 10 fois moins important qu'à Créteil – de 409 en équivalent temps plein dans le secondaire à la rentrée 2017 [MEN, 2019b], il serait passé à près de 600 en décembre 2018 d'après nos interlocuteurs – et leur proportion moyenne oscille selon les départements entre 5 et 7 % [DEPP, 2018]. Si la liste des « disciplines en tension » dans l'enseignement secondaire évoquée par nos interlocuteurs ressemble fortement à celle de Créteil, les difficultés rencontrées se concentrent dans un nombre réduit de zones rurales éloignées des axes de transport nord-sud qui traversent le territoire académique : l'ouest de l'Yonne et de la Nièvre, ainsi que le nord de la Côte d'Or[20]. L'enjeu est alors de trouver une organisation permettant d'éviter la dispersion du service d'enseignement des contractuels dans une académie rurale marquée par un nombre important de petits établissements : « Comment recruter quand on a un BMP [bloc de moyen provisoire] de trois-quatre heures dans un petit collège de zone rurale ? » s'interroge ainsi un responsable académique du rectorat de Dijon en entretien.

17 Cette campagne présentait de jeunes enseignants habillés et équipés de manière à parodier certains stéréotypes liés soit à des disciplines scolaires (une professeure d'éco-gestion avec un boulier par exemple), soit à des cultures nationales (cas d'un professeur d'anglais avec un chapeau melon).
18 Le ministère dénombre ainsi 9 demandes d'entrées pour 10 demandes de sorties en 2018 dans le 1er degré, alors que le ratio est de 1,4 pour le 2nd degré.
19 Rapport entre le nombre de demi-journées effectivement remplacées et le nombre de demi-journées à remplacer.
20 Contrairement à Créteil, on ne retrouve pas dans le cas de l'académie de Dijon une correspondance forte avec les zones à risque d'échec scolaire, qui se concentrent autour d'Auxerre et de Sens.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

Pour ces raisons structurelles, auxquelles il faut ajouter la moindre mobilisation syndicale sur la question des enseignants contractuels[21], ainsi que le nombre très réduit d'articles de presse quotidienne régionale de notre échantillon évoquant cette académie, la question des enseignants contractuels ne fait pas véritablement l'objet d'un problème public local ni d'une politique académique spécifique au-delà de la formalisation de documents administratifs en écho à la mise en œuvre des textes réglementaires de 2016 et 2017. Le cas dijonnais est donc emblématique d'une pénurie tout à fait *localisée* et *sous contrôle*.

Située dans une position intermédiaire, l'académie de Lyon fait figure de cas modéré. Cinquième de France en nombre d'élèves, elle connaît la croissance démographique scolaire la plus forte dans le premier puis le second degré public – une évolution qui semble même appelée à s'amplifier d'ici 2030[22] – et l'offre pédagogique qui repose sur plus de 35 000 enseignants peine à répondre à cette croissance.

Trois particularités colorent ici les corps enseignants : la part des agrégés y est supérieure à la moyenne nationale, et tend encore à s'accroître (15,7 % en 2016 contre 13 %, en baisse, à Créteil) ; les situations de temps partiel sont proportionnellement plus nombreuses qu'en moyenne nationale (13,7 % en 2016 contre moins de 6 % pour Créteil) ; enfin, le fort nombre d'étudiants sur un large territoire universitaire et le taux élevé de réussite aux concours pourvoient l'académie de nombreux stagiaires, qui ont représenté près de la moitié des « heures-postes » des néo-titulaires en 2017.

Si l'attractivité de l'académie est en baisse dans les deux dernières années, le rapport entre demandes d'entrée et demandes de sortie (plus de 4 pour 1) reste plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale [MEN, 2019c] et la place au 9e rang des académies les plus demandées, bien avant Dijon et surtout Créteil. Toutefois, en 2018, moins d'un entrant sur deux est néo-titulaire (seulement 46 % contre 65 % en moyenne nationale) et les jeunes enseignants ne sont pas systématiquement affectés sur les zones déficitaires comme sur le modèle cristolien. Si face à Créteil l'académie lyonnaise se situe dans la fourchette basse de la moyenne nationale d'enseignants contractuels, elle connaît néanmoins sa plus forte évolution décennale de non-titulaires en CDD, puisque leurs effectifs ont doublé depuis 2012 – leur croissance depuis 2016 atteignant plus de 17 % contre seulement 8 % en moyenne nationale. Le remplacement dans le second degré reste efficace (on supplée à près de 97 % des absences) mais son rendement baisse, ce qui s'explique par un emploi de plus en plus annualisé des enseignants titulaires sur zone de remplacement (TZR), et l'épuisement de leur vivier pour des remplacements de faible durée.

Si l'allemand et la physique-chimie sont les deux matières générales qui concentrent la majorité des postes vacants après quelques semaines de la rentrée 2019, c'est en lycée professionnel que l'on retrouve les plus forts taux d'enseignants non titulaires, en particulier dans les disciplines du « génie » et dans certaines options

21 Cette moindre mobilisation est visible à la fois dans la faible participation aux élections professionnelles et dans la moindre présence, en comparaison de Créteil, de syndicats dits « révolutionnaires » en Commissions consultatives paritaires.
22 Une étude prospective de l'Insee (*Insee Analyses* n° 17, déc. 2018), évalue à près de 4 % la croissance des effectifs scolaires dans la région Aura entre 2017 et 2030 contre + 0,1 % pour l'Île-de-France.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

d'économie-gestion[23]. Ces disparités entre types d'établissement et matières croisent des disparités spatiales : l'agglomération lyonnaise s'avère suffisamment convoitée pour stabiliser les effectifs enseignants de ses établissements périphériques d'éducation prioritaire, en particulier dans les zones de Vénissieux et de Vaulx-en-Velin. Mal desservi par les voies de circulation routières, proposant un marché immobilier excessivement coûteux (en raison de la proximité avec Genève) pour des salaires modestes d'enseignants souvent plus jeunes dans la carrière qui trouvent à entrer dans l'académie en jouant sur le « bonus du pays de Gex », le nord-est de l'Ain illustre un cas aigu de pénurie enseignante sur lequel les autorités académiques mobilisent d'abord les outils classiques de gestion des flux, avant de procéder à une régulation « de proximité » plus qualitative.

Les dynamiques démographiques actuelles donnent ainsi à penser que l'académie est dans une situation de pénurie contrôlée, avec un nombre de contractuels croissant, mais dont la part relative reste maîtrisée autour de 6 % des ETP. Cette pénurie *sous contrôle* s'avère aussi relativement *ciblée*, puisque la voie professionnelle représente (en ETP) plus de 30 % de l'ensemble des contractuels contre seulement 17 % des enseignants. Par ailleurs, le dossier n'apparaît pas aussi politisé qu'à Créteil, ce qui s'explique sans doute partiellement par la majorité Snes-FSU qui emporte les élections professionnelles de 2018 alors que le syndicat intervient surtout pour accompagner les contractuels au concours et défendre leur CDIsation.

## 3.2. Des logiques gestionnaires à la fois différenciées et convergentes

C'est sur la base des différences morphologiques que nous venons de souligner, mais aussi en fonction de l'organisation des divisions des personnels enseignants et de leurs « cultures de service » au sein des trois rectorats, que les pratiques de gestion des enseignants contractuels se stabilisent selon certaines orientations et donnent à voir des modalités de gestion largement partagées dans les trois académies.

La gestion des enseignants contractuels repose avant tout sur une division du travail d'organisation du recrutement, qui passe successivement par l'estimation *ex ante* des besoins, par la constitution de viviers susceptibles d'être mobilisés d'une année sur l'autre, enfin par la formalisation de l'appariement entre offre et demande.

Si les indicateurs statistiques sur les personnels contractuels sont définis par le ministère (ils occupent deux pages dans les livrets de dialogue de gestion académique), les besoins sont estimés à l'échelon de l'académie, voire du département – et non à l'échelon central. À Lyon, une première remontée des besoins via les chefs d'établissement fait suite au dialogue de gestion de novembre avec le Dasen-adjoint[24] ; elle est réactualisée à la suite de la dotation globale horaire de janvier et surtout des résultats des Commissions paritaires académiques de mai, mais il demeure difficile

23 Jusqu'à 30 % des enseignants de l'option « conception-gestion des systèmes informatiques » en 2018 ne sont pas titulaires de leur poste [Académie de Lyon, 2019b].
24 « Les chefs d'établissement y vont au doigt mouillé, mais ça permet de mettre sur la table quelques informations prévisionnelles » (secrétaire départemental du SNPDEN-UNSA, académie de Lyon).



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

de prendre en compte d'une part la diversité catégorielle des personnels qui peuvent composer l'offre, et d'autre part la demande de filières et d'options pointues comme elles peuvent l'être en voie professionnelle, davantage encore en conjoncture de réforme du Lycée. À Dijon, une académie dans laquelle les dialogues de gestion entre autorités académiques et EPLE ne sont pas systématiques, c'est à travers les groupes permanents de consultation des personnels de direction (dits « groupes Blanchet ») que cette remontée peut avoir lieu de manière plus institutionnalisée. À Créteil enfin, le fonctionnement sous tension du bureau de la division des personnels enseignants en charge des enseignants contractuels ne permet pas, de fait, à ses membres de produire des estimations fines des besoins.

Une manière de faire face à l'incertitude sur l'importance et la localisation de la pénurie est de constituer un vivier dans lequel on pourra puiser à hauteur – au moins quantitative – des besoins. À cet effet, dans les trois académies étudiées, les autorités rectorales nouent des partenariats avec les universités locales (en particulier les Inspé), et Pôle Emploi. Les conventions avec ce dernier ne s'avèrent pas toujours suffisamment efficaces à leurs yeux[25] et doivent être complétées : à Lyon par exemple, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) est fortement sollicitée pour des profils de reconversions professionnelles vers l'enseignement technologique ou professionnel. On trouve alors au sein des services rectoraux, des perceptions semblables à celles observées pour les recruteurs privés [Larquier et Rieucau, 2014] : entre autres, le constat d'une ouverture indéniable de Pôle Emploi sur un bassin d'emploi, mais aussi l'inadéquation des « profils » Pôle emploi ou encore la place qu'occupent les « publics difficiles » dans le travail de l'agence nationale. Ces partenariats concernent aussi des acteurs spécifiques pouvant donner accès à des réseaux de candidats potentiels comme dans le cas de l'Institut Goethe à Lyon ou de l'association « Le choix de l'école » à Créteil, version française du programme « *Teach for* » développé dans plusieurs pays. À Dijon comme à Lyon, il est parfois fait appel à des enseignants retraités pour combler des besoins renforcés par la réforme des langues vivantes du collège. Enfin, ce souci de constitution de vivier débouche parfois sur des expérimentations spécifiques : en 2016, le bureau de la Division des personnels enseignants dédié aux contractuels (DIPE 5) de l'académie de Lyon a ainsi expérimenté une catégorie de « Contractuels sur zone académique (CZA) » pour des personnels possédant permis et véhicule personnel.

Les deux formes de médiation d'emploi privilégiées pour apparier aussi adéquatement et rapidement que possible une offre localement déficitaire avec une demande parfois très spécifique renvoient, d'une part, aux réseaux constitués des chefs d'établissement (pour les disciplines générales) et des IEN-ET (pour les disciplines professionnelles et technologiques), d'autre part au développement de plateformes en ligne. Ainsi, les applications de gestion permettent de centraliser tout (Acloé à Créteil, Parc à Dijon) ou partie (Parc à Lyon) des candidatures. Leur rôle s'arrête cependant à l'aide au recrutement, car elles ne sont pas intégrées aux outils de gestion RH, et

25 Dans l'académie de Lyon comme dans celle de Créteil, « Les relations avec Pôle Emploi sont compliquées […] La publication des offres est longue et quand on reçoit le candidat, il ne correspond pas au profil » (chef d'établissement de l'académie de Créteil). L'académie de Dijon de son côté n'a pas renouvelé en 2018-2019 un partenariat avec Pôle Emploi mis en œuvre par l'un de ses conseillers mobilité carrière au motif que les résultats en matière de fidélisation des candidats n'étaient pas à la hauteur des moyens humains investis.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

que la fréquence de consultation et de validation des candidatures dépend surtout des pratiques professionnelles des inspecteurs. Plus généralement, le recrutement apparaît comme une phase de tensions interprofessionnelles potentielles lors de laquelle inspecteurs et services gestionnaires peuvent promouvoir des modalités procédurales distinctes. Une logique de recrutement semble certes partagée, qui inverse les compétences attendues des candidats à la contractualisation par rapport aux titulaires en privilégiant par exemple la capacité à « tenir une classe » et instaurer une dynamique de groupe sur les compétences disciplinaires. Il reste que dans les trois académies, les gestionnaires rectoraux reprochent parfois aux inspecteurs leur « niveau d'exigence » et insistent davantage sur la nécessité de couvrir le poste inoccupé le plus rapidement possible, sous les pressions des chefs d'établissement et des parents. Inversement, à Créteil, certains inspecteurs n'hésitent pas à afficher des promesses d'embauche auprès de certains candidats indécis, et indiquent préférer « ne pas recruter si la personne n'est pas compétente » – s'inscrivant alors dans une logique professionnelle qui insiste sur les qualités pédagogiques et les compétences disciplinaires.

Contrairement aux titulaires dont le recrutement est inconditionnel, le recrutement des enseignants contractuels dépend de l'affectation projetée par les services rectoraux en charge de la gestion des personnels. Cela n'empêche pas que la situation de pénurie rémanente dans certaines disciplines puisse peser en faveur des non-titulaires : dans les établissements en tension, il n'est plus rare d'avoir affaire à des contractuels souhaitant négocier la distance ou les frais de transport, l'emploi du temps, voire la durée du contrat ou sa rémunération. La gestion de la pénurie passe ainsi à Créteil par une politique salariale plus avantageuse : les nouveaux contrats signés en 2017 y sont de 13 points supérieurs à la moyenne nationale [Cour des comptes, 2018] ; on y privilégie aussi les contractuels sur les titulaires dans certains établissements difficiles, et l'affectation dans l'urgence d'un nombre conséquent de vacances de postes n'est pas sans expliquer certains « cas aberrants » (sic) abordés en entretiens[26]. L'effet de masse cristolien vaut en effet à chaque gestionnaire du service en charge des enseignants contractuels (la « DPE 2 ») le suivi de 610 dossiers en moyenne [Cour des comptes, *op. cit.*] et induit plusieurs particularités dans les modalités concrètes de gestion de ces personnels – à commencer par l'urgence et la discrétionnarité [Lipsky, 1983]. Par contraste, l'académie de Dijon prévoit de désigner un tuteur dans l'établissement d'accueil, et propose de constituer un parcours de préprofessionnalisation, jusqu'à accompagner le personnel non titulaire dans sa préparation du concours. En revanche, les trois académies partagent à la fois une conception de la « gestion de proximité » qui repose davantage sur les chefs d'établissement que sur des inspecteurs par ailleurs débordés par une régulation disciplinaire exigeante, et une préoccupation pour la formation dont les programmes annuels sont ouverts sans restriction aux contractuels, qui bénéficient aussi de modules spécifiques (prise de fonction, spécialisation disciplinaire, posture professionnelle).

26 « J'ai eu un prof qui ne faisait rien. Je lui rappelle ses obligations. Il y avait quand même de l'italien en cours d'anglais ! Mais le professeur est CDIsé. Personne n'avait vu venir. Que peut-on faire après ? » (Inspecteur de l'académie de Créteil).



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

Parce que le profil socio-professionnel de ces personnels fait en partie écho à la morphologie socio-scolaire des territoires[27], les modalités de leur contractualisation peuvent enfin différer d'une académie à l'autre. Plus jeunes dans l'académie de Lyon, ils se voient attribuer un niveau d'indice supplémentaire à leur entrée en poste lorsqu'ils se trouvent affectés dans une commune excentrée ; ils peuvent aussi se voir proposer un logement en internat dans les lycées qui en disposent. Plus souvent affectés en Seine-Saint-Denis dans l'académie de Créteil, en particulier dans l'enseignement primaire (notamment depuis 2007-2008), ils ont la possibilité de candidater à un « deuxième concours » ou de remplacer des enseignants de classe exceptionnelle en détachement. Même si les deux académies proposent des modalités d'accompagnement au concours pour une partie des enseignants contractuels, l'alternative de la CDIsation est plus fortement présente dans les discours des acteurs cristoliens. Les gestionnaires n'ignorent pourtant pas son ambivalence, et notent qu'elle a pour conséquence de modifier le rapport, potentiel ou réel, à la titularisation : puisqu'une alternative existe avec le CDI pour un nombre croissant d'enseignants contractuels, puisque certains ont par ailleurs vécu des expériences décrites en entretien comme traumatisantes à l'issue d'échecs aux concours spécialement créés pour leur titularisation, cette dernière ne constitue plus forcément le débouché institutionnel principal. Or, en fixant plus fermement les devoirs de l'employeur, la CDIsation ne permet plus de rupture simple du contrat et accroît le risque contentieux[28]. Ce scénario n'est pas tant redouté dans l'académie de Dijon, qui ne connaît qu'un nombre restreint de ruptures de contrats. À Créteil en revanche, les dossiers contractuels figurent régulièrement au nombre des cas disciplinaires « lourds » : les conditions d'activité de ces personnels sont un motif de la judiciarisation croissante des services gestionnaires académiques, et d'un engagement syndical plus déterminé, alors même que, comme à Lyon, leurs dossiers ne sont pas discutés en commissions paritaires, mais débattus au cas par cas sur sollicitation des responsables académiques par les syndicats.

La « forme contractuelle » de l'emploi enseignant vient ainsi s'encastrer dans des logiques gestionnaires qui mettent désormais régulièrement en œuvre des pratiques de gratifications financières (négociation de marges salariales, attribution de primes, revalorisation indiciaire à trois ans), de pérennisation contractuelle (annualisation du contrat sur le modèle des TZR, CDIsation), et même certains éléments du suivi de carrière (inspection individuelle sur le modèle de l'évaluation pré-PPCR[29]).

## 3.3. Le contractuel fait-il le titulaire ? Une institutionnalisation « en miroir »

Bien que la gestion des contractuels dans les académies n'ait pas attendu les directives récentes de l'État, force est de constater qu'elle emprunte fortement les codes de l'administration des titulaires, et ce d'autant plus qu'elle se systématise avec les

27 L'âge moyen des contractuels de l'académie de Dijon est par exemple plus élevé que celui des contractuels de Créteil (leur taux de rotation y est bien plus faible), et ils forment plus souvent une catégorie enseignante « installée » – en particulier en zone rurale.
28 « Après on a eu des personnes avec des CDI, et là, c'est plus difficile de les déloger, sauf pour faute grave […] » (inspecteur de l'académie de Créteil).
29 Il s'agit du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations qui organise et encadre le suivi de carrière des enseignants depuis 2017.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

années sous l'effet de sa propre croissance quantitative. Si la problématique des contractuels dans l'académie de Créteil est à la fois quantitativement plus importante et plus historicisée, il semble que leurs modalités de gestion ne diffèrent à cet égard que de manière mineure. Une logique administrative de postes et de gestion par les nombres prévaut, comme en témoignent les sessions de recrutement visant à constituer des « viviers ». Les décisions en matière de rémunération et de gestion des dossiers sont progressivement harmonisées et soutenues par des règles et des grilles indiciaires. Enfin, bien davantage à Créteil qu'à Lyon et à Dijon, des stratégies de fidélisation sont développées (principalement via la CDIsation), qui rapprochent les carrières des contractuels de celles des titulaires dans leur rapport au temps, en même temps qu'elles augmentent la prévisibilité de leur gestion.

Ce registre bureaucratique de planification en voie d'émergence se couple toutefois avec une gestion du quotidien ancrée dans la prise en compte des besoins locaux, et sur les décisions gestionnaires de *stop and go* tout au long de l'année. Bien que traitant un nombre de dossiers croissants, les services spécialisés sont peu dotés en moyens, et apparaissent comme les parents pauvres de la gestion des personnels. À l'exception des applications de candidature, les dispositifs de recrutement sont faiblement formalisés, et varient largement d'un moment de l'année à l'autre, mais aussi d'une discipline à l'autre, voire d'un inspecteur à l'autre. Enfin, particulièrement à Créteil, la gestion individuelle des dossiers, bien plus complexe que celle des titulaires, est parfois dénoncée pour son caractère discrétionnaire et peu conforme au droit, ce qui donne lieu à une juridicisation des rapports avec des syndicats qui, sur la base de leur propre veille juridique, rappellent régulièrement le rectorat à ses obligations, ou dans les cas les plus extrêmes, accompagnent les enseignants dans leurs recours au tribunal administratif.

Dans des cas plus rares pointent enfin des déplacements plus significatifs par rapport au modèle d'administration des personnels de l'Éducation nationale. À la faveur de l'élargissement des acteurs intervenant dans la gestion des contractuels, l'évaluation de type administratif et corporatiste dans la gestion des carrières, porté particulièrement par les inspecteurs, apparaît moins centrale. On observe en particulier la montée en puissance d'une forme de jugement plus managérial, qu'illustre la figure d'un proviseur pilote de son établissement et de son équipe éducative. Dans la ligne de leur rôle accru dans le dispositif PPCR[30] destiné aux enseignants titulaires, les proviseurs héritent de nouvelles compétences dans le recrutement, l'évaluation et l'accompagnement des enseignants contractuels. Leur mode de jugement plus managérial s'assortit régulièrement d'une logique de différenciation des carrières (primes d'échelon), de propositions de logement en internat, de repérage des candidats sur la base du réseau de l'établissement.

Plus significative encore peut-être, la logique même d'attribution des postes dans l'Éducation nationale, qui repose sur le double verrou institutionnel que sont la priorité du titulaire sur le contractuel et la spécialisation disciplinaire, paraît être remise en question. C'est le cas à Créteil dans certains établissements en éducation prioritaire,

30 Parcours professionnels, carrières et rémunérations.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

où la stabilité de l'équipe prime parfois sur la logique de recrutement de l'Éducation nationale, et pour des campagnes de recrutement dans certaines disciplines déficitaires à Lyon, où la bivalence surpasse la spécialisation disciplinaire. Émergent enfin des dynamiques de territorialisation du recrutement et de la gestion des personnels, particulièrement à Créteil, où la CDIsation est politiquement préférée à la titularisation, de manière à échapper à la logique nationale de régulation des marchés de l'emploi enseignant.

Ces « errements inventifs » [Offerlé, 1997] observés à l'occasion de crises plus fortes de recrutement ou de remplacement témoignent de sauts qualitatifs dans la gestion des personnels qui invitent à relativiser partiellement la thèse de l'alignement de la gestion des contractuels sur celle des titulaires. Certes, les déplacements qualitatifs observés le sont à la marge des marges, mais dans les termes de la théorie néo-institutionnelle, ils visibilisent la possibilité d'alternatives aux sentiers de dépendance. S'opposeraient ainsi la légitimité cognitive de « l'État-patron enseignant » ancré de longue date dans le modèle républicain (égalité de traitement allant de pair avec un modèle d'interchangeabilité des personnels sur le territoire national, spécialisation disciplinaire en phase avec le modèle du maître instruit, etc.) et la légitimité pragmatique de dispositifs de gestion d'emploi alternatifs en mesure de prendre en compte les besoins réels des établissements et des personnels, particulièrement lorsque ces besoins s'écartent des planifications centralisées.

# 4. Conclusion

Le couplage d'un problème (la « pénurie » d'enseignants) à une solution institutionnelle (le recours aux enseignants contractuels) dans un contexte d'épuisement des solutions techniques envisagées par les acteurs du débat public, a pour effet dans le cas des enseignants français de conduire à une institutionnalisation lente, organisationnelle et par les marges de la gestion des enseignants contractuels. Produit des ajustements successifs entre différents acteurs, en particulier au niveau académique, et de l'incorporation dans ces ajustements de règles objectivées, cette institutionnalisation emprunte différentes voies qui se sédimentent plus qu'elles ne se contredisent : à la « force de l'institué » qui amène les acteurs à reproduire le plus possible la gestion des enseignants titulaires s'adossent les errements inventifs des gestionnaires en situation de crise qui négocient les modalités de gestion statutaire. Il reste maintenant à déterminer, au regard des débats en cours sur la transformation de la fonction publique d'État, si l'institutionnalisation de cette gestion coutumière des enseignants contractuels est susceptible de conduire à une consolidation du contrat comme catégorie juridique : en clair, si le droit succède à la coutume.

## Bibliographie


Académie de Créteil (2019a), « Bilan social 2018 », MEN.

Académie de Lyon (2019b), « Bilan social 2018 », MEN.

Barthe Y. (2003), « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », *in* J. Lagroye (Ed.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 475-492.




© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

Bergeron H., Castel P. (2016), « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », *L'Année sociologique*, vol. 66, n° 1, p. 31-72.

Chapoulie J.-M. (1987), *Les professeurs de l'enseignement secondaire*, Paris, Éditions de la MSH.

Cour des Comptes (2018), *Le recours croissant aux personnels contractuels. Un enjeu désormais significatif pour l'Éducation nationale*, Paris, Cour des comptes.

depp (2018), *Géographie de l'école*, Paris, MEN-DEPP.

depp (2019), « Les personnels de l'Éducation nationale en 2017-2018 », Note d'information n° 19.18.

Dubois V. (1999), *La politique culturelle, genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.

Fons J.-P., Meyer J.-L. (2005), « Les logiques de gestion de l'emploi public enseignant dans trois pays européens », *Formation Emploi*, vol. 92, p. 5-19.

Gilbert C., Henry E. (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, n° 1, p. 31-54.

igen-igaenr (2014), *L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels en EPLE*, Paris, MEN, rapport n° 2014-016.

Lagroye J., Offerlé M. (dir.) (2010), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin.

Larquier G. (de), Rieucau G. (2014), « Quand les entreprises font leur marché : canaux et sélection sur les marchés du travail », *Revue française de socio-économie*, n° 14, p. 93113, https://doi.org/10.3917/rfse.014.0041.

Lipsky M. (1983), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation.

men (2019a), *Créteil : les principaux indicateurs de pilotage*, Paris, MEN-DGESCO, document non public.

men (2019b), *Dijon : les principaux indicateurs de pilotage*, Paris, MEN-DGESCO, document non public.

men (2019c), *Lyon : les principaux indicateurs de pilotage*, Paris, MEN-DGESCO, document non public.

Michel A. (2015), « Trois exemples de politiques globales visant à accroître l'attractivité du métier d'enseignant », *Administration et éducation*, vol. 145, n° 1, p. 133-138.

Nay O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.

ocde (2018), *Effective Teacher Policies. Insights from PISA*, Paris, OCDE.

Offerlé M. (1997), « Étatisations », *Genèses*, vol. 28, p. 3-4.

Périer P. (2016), « Attractivité du métier d'enseignant : état des lieux et perspectives », rapport pour le Cnesco, https://www.cnesco.fr/fr/attractivite-du-metier-denseignant.

Peyrin A. (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public : genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n° 22, p. 67-84, https://doi.org/10.3917/rfse.022.0067.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)

Ruiz É. (2013), *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse d'histoire, EHESS.

Van Zanten A. (2008), « Régulation et rôle de la connaissance dans le champ éducatif en France : du monopole à l'externalisation de l'expertise ? », *Sociologie et Sociétés*, n° 40, p. 69-92.

Zune M. (2014), « Éditorial : de quoi les pénuries de main-d'œuvre sont-elles le nom ? », *Revue française de socio-économie*, n° 14, p. 5-14, https://doi.org/10.3917/rfse.014.0005.



© La Découverte | Téléchargé le 01/12/2021 sur www.cairn.info via UPEC (IP: 193.48.143.25)