

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

INSPECTION GENERALE DE L'EDUCATION NATIONALE

L'UTILISATION DES POSTES

HORS CLASSES

A L'ECOLE PRIMAIRE

Rapport présenté par Yves BOTTIN et Jacques NACABAL

Avec le concours de Christine SAINT-MARC

Novembre 2001

PRESENTATION RESUMEE

La problématique de l'étude peut s'énoncer ainsi : à partir des données statistiques ou réglementaires nationales et des observations tirées d'une enquête effectuée dans dix-huit départements formant un panel représentatif, comment mieux cerner l'utilisation des postes hors classes et leur incidence sur le fonctionnement de l'école primaire, pour en optimiser les coûts et améliorer l'efficacité du système, c'est-à-dire les performances des élèves, dans un contexte de déconcentration et de contractualisation ?

En dix ans, de 1989-1990 à 1999-2000, un effort considérable –et sans précédent– d'amélioration de l'encadrement des élèves et des écoles, rendu possible par la diminution des effectifs d'élèves (- 320 800 élèves pour la France métropolitaine, hors enseignement spécialisé), a été consenti par l'Etat qui, non seulement, n'a pas procédé au retrait d'environ 15 000 emplois qui aurait pu être effectué, mais a créé 1400 nouveaux emplois de professeurs des écoles. Cette amélioration a permis à la fois une diminution globale du nombre d'élèves par classe et une nette expansion du nombre de postes hors classes qui est passé de 38668 à 43391 (+ 12,21%) ; elle doit être appréciée au regard des 36250 emplois d'aides éducateurs affectés aux écoles.

Pour la période 1989-1990 / 1999-2000, les données recueillies au niveau national ou lors des enquêtes montrent que l'implantation des emplois hors classes -dont la typologie est analysée et précisée- correspond pour l'essentiel à trois priorités claires : la continuité du service d'enseignement, la direction d'école et l'accompagnement des priorités pédagogiques nationales. En 1999-2000, 55,7 % des emplois hors classes sont affectés au remplacement des maîtres. Avec ceux qui servent aux décharges de service des directeurs d'école, ils forment près des trois-quarts du total. Si l'on se réfère au service rendu par les postes hors classes, en 1999-2000, on constate un équilibre et un respect des priorités, avec 50 % d'entre eux consacrés au service des élèves et 40 % au service des maîtres et du réseau des écoles.

Environ 10 % de ces emplois, enfin, sont affectés à d'autres services, plus ou moins éloignés des élèves et des écoles ; cette catégorie connaît une très forte augmentation (+ 32,4 % en 10 ans).

Les postes hors classes sont pour partie les moyens privilégiés d'une politique nationale déconcentrée dans son exécution. Les enquêtes mettent en évidence l'inégalité relative des situations des départements, ainsi que la part relativement faible d'emplois hors classes affectés au service des politiques pédagogiques et éducatives locales : 8 % en moyenne, contre 92 % au service des priorités nationales. D'un département à l'autre, de fortes différences existent, dues à deux facteurs liés aux procédures de carte scolaire : les inégalités qui marquent encore les dotations annuelles d'emplois attribués aux départements et le refus des partenaires sociaux de supprimer des postes considérés comme des acquis. Les postes hors classes n'échappent pas à cette logique et, pour nombre d'entre eux, deviennent pérennes. L'étude confirme la qualité de la gestion des moyens en postes et en personnels du premier degré par les inspecteurs d'académie et leurs services, mais aussi les limites de sa souplesse.

Les postes hors classes ne forment pas un ensemble homogène ; on peut schématiquement les répartir en trois groupes : les postes affectés aux remplacements, qui ne supposent pas de profil particulier, les postes de direction et les postes qui accompagnent et soutiennent l'activité pédagogique, dont les procédures de gestion ne sont pas suffisamment

différenciées ; elles donnent une place privilégiée au critère d'ancienneté, n'utilisent que rarement un cahier des charges ou de vrais profils de postes. L'inspection des maîtres sur postes hors classes est en règle générale effectuée régulièrement, mais les champs spécifiques de l'activité des maîtres concernés ne sont pas toujours suffisamment évoqués, ni le travail de groupe ou en réseau. Le pilotage général du dispositif est essentiellement assuré par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

Le pilotage exécutif est du ressort des inspecteurs d'académie, sous l'autorité des recteurs ; il est généralement déconcentré en grande partie aux circonscriptions, qui forment à l'évidence le niveau où l'action est la plus efficace. Dans l'ensemble des départements du panel représentatif, ce pilotage apparaît sérieux et de bonne qualité, quoique perfectible sous certains aspects. Des efforts en direction d'une meilleure définition des responsabilités pourraient être engagés.

Les emplois hors classes affectés aux remplacements, aux directions d'écoles, à l'accompagnement et au soutien de la vie pédagogique et éducative ont une utilisation claire, reconnue et appréciée, sauf rares exceptions. Leurs effets « sociaux » sont manifestes, leur impact sur la vie des écoles, le fonctionnement des équipes, des projets, des cycles, existe, en particulier pour ce qui concerne le rôle des directeurs d'école et des conseillers pédagogiques de circonscriptions ; s'il est avéré en termes de ressources humaines et d'aides, il est en revanche peu ou mal mesurable. Leurs effets sur le comportement des élèves est souvent perçu ou ressenti comme positif, sans mesure rationnelle toutefois, mais il semble à peu près inexistant pour ce qui touche aux performances scolaires.

La notion d'évaluation semble étrangère au dispositif, à tous les niveaux. C'est dommage, compte tenu de l'investissement que les postes hors classes représentent, mais aussi parce que faute d'évaluation régulatrice, le pilotage perd une partie de son sens et de sa pertinence.

L'étude, enfin, s'attache à développer des propositions d'amélioration du fonctionnement du dispositif par l'introduction des pratiques du management du service public dans ses trois principes fondamentaux : la subsidiarité, la déconcentration et l'évaluation régulatrice. Des directions de travail sont tracées et des propositions, souvent tirées de l'observation d'expériences intéressantes, sont formulées afin de promouvoir une meilleure lisibilité dans l'organisation des responsabilités, une évaluation à la mesure des besoins et une gestion plus souple et plus efficace. La question de la direction d'école, importante et d'actualité, justifie une observation approfondie des réalités et une réflexion particulière.

SOMMAIRE

PRESENTATION RESUMEE	4
Chapitre 1 PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE	8
La problématique	8
Le champ de l'étude	
La problématique	
La méthodologie	10
Les données disponibles	
La méthodologie de l'enquête	
Chapitre 2 TYPOLOGIE ET IMPLANTATION	16
Caractéristiques et critères	16
La forte marque des procédures de carte scolaire et de gestion	
Des critères pour une typologie	
Typologie fonctionnelle et évolutions quantitatives	18
Les types de postes hors classes au regard du total des emplois	
Evolutions des postes hors classes et des effectifs d'élèves	
L'implantation des postes hors classes	21
Les postes hors classes au service des élèves	
Les postes hors classes au service des maîtres et des écoles	
Les emplois hors classes affectés à d'autres services	
Bilan des évolutions des postes hors classes selon le service rendu	
Chapitre 3 DETERMINATION ET UTILISATION DES POSTES HORS CLASSES PAR LES DEPARTEMENTS	30
Les politiques et stratégies départementales	30
Les disparités entre départements	
Evolution des postes hors classes	
Le poids des spécificités et des « héritages » locaux	
Les contraintes et les choix départementaux	
Marges de manœuvre et priorités	34
Assurer la continuité du service d'enseignement	
Accompagner la mise en œuvre des orientations nationales	
Prendre en compte divers besoins ou situations	
Chapitre 4 GESTION, PILOTAGE ET UTILISATION, IMPACT	42
Une gestion unitaire peu diversifiée	42
Les principes et les contraintes	
La gestion commune des carrières	
Nomination et affectation des personnels hors classes	
L'inspection des personnels hors classes	
Pilotage et utilisation des personnels hors classes	48
L'organisation du pilotage : le rôle clé des circonscriptions	
Les équipes de circonscription	
La direction et la vie des écoles	
Optimiser la gestion et le pilotage des postes hors classes	
L'impact des postes hors classes	64
Le dispositif d'évaluation reste à concevoir et à construire	
L'impact sur les résultats et le comportement de élèves	
L'impact sur les équipes enseignantes et les écoles	
CONCLUSION	69
Les postes hors classes : état des lieux	
Améliorer le dispositif	

ANNEXES

N° 1 Principaux textes réglementaires de référence de l'étude

N° 2 Liste des sigles

DOCUMENTATION DE REFERENCE

Recueil des lois et règlements -CNDP ; CD-ROM

Vade mecum de la réglementation pour l'école primaire (2 volumes + CD-ROM), de Gérard LANGLOIS, CRDP de l'académie de Grenoble

Les bases de données de DESCO, années de référence de 1989-90 à 1999-2000, ainsi que les données destinées à la préparation de la rentrée des écoles 2001.

Problématique et méthodologie de l'étude

Cette étude, dont l'intitulé a été arrêté *in fine* tel que présenté, constitue le thème n° 3 des missions d'observation et de suivi du programme de travail de l'inspection générale de l'éducation nationale pour l'année scolaire 2000-2001.

La problématique

Le champ de l'étude

Compte tenu de leur nature et de leur mode de gestion, les postes affectés au remplacement des maîtres ont été intégrés au champ d'observation. Les postes hors classes ainsi définis forment le champ de l'étude. Pour des raisons de cohérence dans l'analyse des données pour la période considérée, soit 1989-1999, quatre rubriques principales, extraites des données de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), ont été retenues. Chacune de ces rubriques est subdivisée en catégories spécifiées pour une plus grande précision de l'étude.

RUBRIQUES (DESCO)	CATEGORIES DU CHAMP DE L'ENQUETE	OBSERVATIONS
Postes Affectés Aux Remplacements	<ul style="list-style-type: none"> formation continue stages longs maladie et maternité postes provisoires 	Postes provisoires : cette catégorie ne concerne que quelques rares postes, attribués exceptionnellement.
Postes Affectés Aux Décharges	Décharges : <ul style="list-style-type: none"> direction écoles annexes/application Syndicales 	-
Postes Affectés Aux Actions spécifiques Et Divers	<ul style="list-style-type: none"> Soutien aux élèves Actions spécifiques Services exceptionnels Personnes ressources Postes CDDP/CRDP Divers 	-
Postes De Conseillers Pédagogiques	<ul style="list-style-type: none"> En circonscriptions : généralistes et EPS Départementaux : arts plastiques, musique, EPS 	-

L'étude s'attachera à préciser, pour chaque catégorie de postes hors classes, les différentes formes qu'ils revêtent selon les départements, leur utilisation et le bénéfice direct ou indirect qu'en tirent les élèves.

La problématique

La problématique procède essentiellement des constats formulés par le rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR (n° 00-0045) de juillet 2000 sur le thème « utilisation des emplois et

élaboration de la carte scolaire dans l'enseignement primaire », et les met en perspective avec l'objectif d'amélioration de l'efficacité de l'école primaire¹ au service des élèves.

Le constat : depuis dix ans, l'école primaire a perdu environ 320.000 élèves alors qu'elle bénéficiait, pour la même période, de 1.400 emplois supplémentaires. Si l'on considère qu'à ratio d'encadrement constant on aurait pu supprimer environ 15.000 postes, c'est l'équivalent de plus de 16.000 postes qui ont, de fait, été attribués à l'école primaire. Près des trois quarts d'entre eux ont servi à améliorer les taux d'encadrement des classes tandis que les autres - 4175, soit près de 1,5 % de l'ensemble des postes d'enseignement du premier degré- ont gagé la création de postes dits « qualitatifs ».

Au moment où différentes organisations représentant les instituteurs et les professeurs des écoles font de l'attribution d'un poste « non-classe » supplémentaire par école une de leurs revendications centrales, la question de l'évaluation de leur utilisation se pose : à quoi servent-ils et quels changements induisent-ils dans la pédagogie de la classe, dans la vie des écoles, dans la gestion des personnels, ainsi que dans le pilotage et l'animation du système ? Sont particulièrement concernés, parmi les 4175 postes « qualitatifs » évoqués ci-dessus, les postes affectés aux décharges de service d'enseignement, dont aux décharges de direction, les postes réservés à l'action pédagogique, les postes qualifiés de « divers ».

Les questions qui se posent sont d'abord d'ordre quantitatif et concernent le nombre de postes hors classes, son évolution en dix ans, sa répartition en pourcentages -homogènes ou non- sur le territoire national, sa corrélation avec les variations des effectifs d'élèves, sa typologie et son utilisation, les tendances de son évolution.

D'autres questions relèvent de la dimension qualitative, au regard de laquelle l'information disponible apparaît d'une grande pauvreté. Il s'agit d'abord de savoir si les postes hors classes ont amené des changements dans la pédagogie de la classe, des cycles, dans les projets d'écoles, dans la prise en compte des difficultés des élèves et dans leurs résultats. Avec, comme questions connexes, l'explicitation de l'utilisation de ces postes, de leur pérennité, le contrôle de leur utilisation, leur profil, le choix des maîtres, leur évaluation, l'existence éventuelle de cahiers des charges, avec une préoccupation particulière concernant les décharges des directeurs d'écoles, compte tenu de la part qu'elles représentent et de leur importance dans le fonctionnement et la vie des écoles.

Enfin, si l'on considère que les emplois hors classes doivent s'inscrire dans une logique qualitative, centrée moins sur un groupe d'élèves identifiés -comme peut l'être une classe, par exemple- que sur des objectifs procédant d'une logique plus systémique, aussi bien au sein du projet d'école que dans les instances de pilotage du système scolaire -circonscription et inspection académique-, faut-il définir pour eux des procédures de recrutement, d'affectation et de suivi spécifiques, ainsi qu'une durée déterminée ? En bref, les postes hors classes (en totalité ou pour certains d'entre eux) doivent-ils être gérés spécifiquement ou, au contraire, ont-ils tendance à devenir des emplois ordinaires, expression de droits nouveaux ouverts ou à ouvrir aux écoles ?

D'où la problématique générale de l'étude : comment mieux cerner l'utilisation des postes hors classes et leur incidence sur le fonctionnement de l'école primaire, pour en optimiser les coûts et améliorer l'efficacité du système, c'est-à-dire les performances des élèves, dans un contexte de déconcentration et de contractualisation ?

¹ « Améliorer l'efficacité de l'école primaire » rapport de J. FERRIER, IGEN, à la Ministre déléguée aux enseignements scolaires, juillet 1998.

La méthodologie

La méthodologie mise au point a dû tenir compte des contraintes liées aux données disponibles, globalement abondantes mais variables selon les années dans leur présentation en ce qui concerne les champs d'utilisation des postes hors classes, et inégales ou absentes pour ce qui touche les aspects qualitatifs.

Les données disponibles

La question des données disponibles se pose en effet avec acuité. Hors les deux rapports de l'inspection générale déjà cités et le rapport traitant des absences des enseignants, présenté en février 1998 par le recteur Bloch sur le thème « pas de classe sans enseignant », on ne dispose pas, à notre connaissance, d'analyse ou de travaux universitaires spécifiques, précis et de champ suffisant, sur le sujet. Les données disponibles sont donc essentiellement fournies par le contrôle de gestion des postes budgétaires et par les textes définissant et orientant la politique éducative nationale.

Les données fournies par le contrôle de gestion (DESCO)

Depuis l'intégration de la Direction des Ecoles au sein de la Direction des Enseignements Scolaires (DESCO), en 1997, le contrôle de gestion national, ainsi que le calcul et l'attribution des dotations académiques et départementales, sont effectués par la sous-direction de la prévision et des moyens de la Direction de l'Enseignement Scolaire, bureau DESCO B1². Les données de cartes scolaire et les statistiques de DESCO et de la direction de la programmation et du développement (DPD) forment la source principale de documentation disponible au niveau national.

La dotation de chaque académie, puis de chaque département, en emplois budgétaires est globale ; les IA-DSDEN disposent d'une grande autonomie dans l'utilisation de ces postes, par ailleurs soumise aux concertations et avis réglementaires des CTPD et des CDEN³. Seuls certains emplois ne peuvent être modifiés qu'avec l'accord de DESCO –notamment les emplois de réadaptation, de conseillers pédagogiques, de congés pour formation : l'autonomie des IA-DSDEN est contrôlée.

Le contrôle de gestion concerne l'ensemble des emplois budgétaires nationaux, ainsi que les dotations académiques et départementales. Il se fait grâce à un système de fiches de liaison annuelles mises au point par l'ancienne Direction des Ecoles, dont l'usage a été conservé quasi en l'état par DESCO. Ces fiches de liaison entre DESCO et les inspections d'académie permettent une certaine interactivité et une lecture commune des situations aux différents niveaux à partir de statistiques descriptives et d'indicateurs.

Les documents disponibles aux niveaux national, académique et départemental procèdent des données figurant sur les fiches de liaison et portent sur trois registres principaux :

- L'état du réseau des écoles, le constat et l'évolution des effectifs, la nature des classes et le bilan des mesures de carte scolaire,
- L'utilisation et la répartition fonctionnelle des emplois (chapitre 31-92),

² La Direction des Affaires financières du Ministère de l'éducation nationale assure le contrôle de gestion des emplois du premier et du second degré en termes de comptabilité publique.

³ CTPD : comité technique paritaire départemental, présidé par l'inspecteur d'académie ; CDEN : conseil départemental de l'éducation nationale, présidé par le préfet.

- Les maîtres, notamment ceux chargés du remplacement ou en services exceptionnels.

Par ailleurs, les données fournies par les fiches de liaison et leur traitement national fournissent des indicateurs utiles au pilotage et à l'analyse du fonctionnement des écoles ; il s'agit essentiellement :

- du P/E (nombre de postes pour 100 élèves, par département et par groupe de départements, ces derniers étant classés, pour les années de référence de l'enquête, en 6 groupes selon des indicateurs de situation pertinents) ;
- d'indicateurs concernant spécifiquement l'utilisation des moyens de remplacement : nombre d'emplois, potentiels théorique et réel, efficacité et efficience ;
- d'indicateurs portant sur les taux de scolarisation en milieu rural et en ZEP, sur les actions spécifiques.

Ces indicateurs ont peu changé dans leur présentation depuis une dizaine d'années, ce qui permet de cerner convenablement les évolutions par masses et par types ; leur ensemble constitue chaque année un fort volume (129 pages pour l'année scolaire 1999-2000) fournissant des outils précieux d'aide au pilotage et à la décision. En ce qui concerne les postes hors classes, ils permettent de caractériser le volume des postes répertoriés dans le champ de l'étude, mais n'offrent qu'un secours incomplet en ce qui touche à l'utilisation précise d'une partie de ces postes (animation et soutien en ZEP, en milieu rural, services exceptionnels, etc.) et, dans leur ensemble, ne peuvent permettre une analyse plus fine que l'intitulé de leur catégorie.

Etant essentiellement d'ordre quantitatif, ces données ne peuvent répondre qu'incomplètement aux questions d'ordre qualitatif pour lesquelles une étude plus fine et finalisée doit être envisagée⁴.

Les données fournies par la réglementation

Les textes réglementaires⁵ impliquant l'utilisation, éventuelle ou non, de postes hors classes font référence soit à la préparation de la rentrée, soit à des champs disciplinaires ou à des actions prioritaires, soit encore à certaines catégories de personnels. Dans la mesure où les impulsions et objectifs nationaux, aussi bien en ce qui concerne la réglementation que les priorités affichées lors du cadrage annuel accompagnant la carte scolaire, sont essentiellement thématiques, les indications quantitatives, sauf rares exceptions, sont généralement absentes.

Seuls, certains textes réglementaires donnent des précisions d'ordre quantitatif ; il s'agit de ceux portant sur :

- les décharges de direction avec notamment la circulaire n° 92-363 du 7 décembre 1992 ; plus récemment, un relevé de conclusions joint à une note DESCO trace des perspectives plus favorables⁶ ;
- les postes de conseillers pédagogiques, avec en particulier la Note de Service n° 96-107 du 18 avril 1996 pour les conseillers de circonscription et la Note de Service n° 93-132 du 24 février 1993 pour les conseillers pédagogiques des disciplines artistiques ;
- les décharges de service des maîtres formateurs (IMF et PEMF⁷) avec principalement la Note de Service n° 95-268 du 5 décembre 1995 ;

⁴ Voir ci-dessous « la méthodologie de l'enquête ».

⁵ Voir en annexe n° 3 : « Références réglementaires qui ont servi à l'étude ».

⁶ Le relevé de conclusions du 10-7-1998, relatif à l'enseignement primaire, signé par les ministres et deux organisations syndicales, reprend les directives données verbalement aux IA-DSDEN, visant à accorder, autant que possible, aux directeurs d'écoles à 5 classes une décharge de 4 jours par mois.

- les emplois affectés aux remplacements avec la circulaire n° 76-182bis du 13 mai 1976, la Circulaire n° 78-237 du 24 juillet 1978 et la Note de Service n°. 82-141 du 25 mars 1982.

On doit également noter que la réglementation relative à l'éducation prioritaire prévoit pour chaque ZEP un coordonnateur de zone bénéficiant de décharge de service (circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 et circulaire n° 99-007 du 2 janvier 1999) ainsi qu'une priorité à l'attribution de moyens (circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990, circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 et circulaire n° 98-145 du 10 juillet 1998, notamment).

Les autres textes, en nombre très variable selon les domaines, forment une réglementation essentiellement incitative ou de cadrage général, en ce sens qu'ils définissent des objectifs pédagogiques, donnent de grandes orientations ou tracent des axes pour l'action. Ils donnent une grande latitude d'appréciation et d'exécution aux IA-DSDEN et, plus récemment, aux recteurs, concrètement limitée par les moyens disponibles, c'est-à-dire les impératifs des cartes scolaires départementales, sans véritable obligation de compte rendu ou de résultat.

Une mention particulière doit être faite pour ce qui concerne la formation continue des personnels, dont le besoin et la nécessité de développement forment une référence forte des principaux textes d'impulsion : nouvelle politique pour l'école, nouveau contrat pour l'école, charte pour l'école du XXI^{ème} siècle, mais aussi éducation prioritaire, apprentissage d'une langue vivante à l'école, informatique et TICE, sciences, développement des enseignements artistiques, etc. Ces besoins en formation induisent de nouveaux besoins en encadrement, en animation et en remplacement des maîtres qui ont donné lieu à différents cadrages ministériels figurant dans les textes réglementaires de référence cités en annexe n° 6.

La méthodologie de l'enquête

Les principes

La méthodologie mise au point tient compte des données disponibles et de leurs limites, en les complétant par celles procédant d'une enquête approfondie, non seulement sur l'utilisation des postes hors classes, mais aussi sur le recrutement, le pilotage, l'évaluation des maîtres, et sur leur impact dans la vie des écoles et les résultats des élèves.

Les deux niveaux d'analyse retenus sont ceux privilégiés par la chaîne des responsabilités :

- le niveau national, où se donnent les grandes impulsions et où se fait le cadrage pédagogique et budgétaire, avec l'analyse croisée des excellentes statistiques descriptives de gestion des emplois de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) ;
- le niveau départemental, celui de la mise en œuvre de la politique éducative et de la gestion de proximité, qui a donné lieu à une enquête portant sur un panel de 18 départements.

Les données recueillies au niveau de chaque département du panel retenu et les observations sont éclairées, en particulier pour ce qui concerne l'évaluation des postes hors classes et leur impact sur la vie des écoles et les résultats des élèves, par une enquête de niveau infra-départemental, dans des circonscriptions et des écoles.

⁷ IMF : instituteur maître formateur ; PEMF : professeur des écoles maître formateur.

Au niveau national

L'enquête porte essentiellement sur la répartition fonctionnelle des emplois et plus particulièrement sur ceux utilisés hors classes et appartenant aux catégories mentionnées au paragraphe 1-12, au regard de l'ensemble des emplois du premier degré.

Pour saisir les évolutions et donner de la « profondeur de champ » à l'analyse, trois dates de rentrées scolaires ont été retenues depuis la promulgation de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 : 1989, 1993 et 1999. En effet, malgré l'importance des invariants des politiques scolaires, il est clair que des inflexions thématiques méritaient d'être observées :

- la nouvelle politique pour l'école et la première relance des ZEP en 1990,
- le maintien du réseau des écoles rurales et la priorité donnée à l'accueil et à l'encadrement en classe des élèves, à partir de la rentrée 1993,
- la relance des ZEP avec la création des réseaux d'enseignement prioritaire (REP) et la charte pour l'école du XXI^{ème} siècle en 1999.

Enfin, le service rendu par les postes hors classes a été pris en compte selon trois critères de destination : - les élèves
- les maîtres et le réseau des écoles
- les autres destinations.

Au niveau départemental

Pour chaque département, l'enquête effectuée sur place a porté sur l'organisation, la gestion et le pilotage des postes hors classes, à partir des données de l'inspection académique et de la fiche de liaison entre les inspections académiques et DESCO.

Le panel de 18 départements choisis pour l'enquête approfondie :

Groupe de Classement))=> DESCO)	Groupe I	Groupe II	Groupe III	Groupe IV	Groupe V	Groupe VI
	Hauts-de-Seine	Loiret	Pyrénées-Atlantiques	Aveyron	Côte d'Or	Martinique
	Nord	Bas-Rhin	Pyrénées-Orientales	Ardennes	Gers	Réunion
	Var	Haute-Savoie	Vendée	Corrèze		
		Seine-Maritime		Haute-Loire		

Représentativité du panel retenu :

- pour les départements choisis pour l'enquête, le pourcentage des postes hors classes par rapport au nombre total des emplois délégués est de 14.27%.
- Il est très voisin du pourcentage national qui est de 14.10%.

- L'échantillon étudié peut donc être considéré comme représentatif de la situation nationale :

1999/2000	Postes hors classes	Total général des emplois	Pourcentage
Ardennes	294	1 858.50	15.81
Aveyron	168.50	1 198	14.06
Corrèze	196	1 187	16.51
Côte D'or	379	2 718	13.94
Gers	123.50	894	13.81
Haute-Loire	147.50	927	15.91
Loiret	407.50	3 124.50	13.04
Nord	1 954	13 383	14.60
Pyrénées Atlantiques	356.25	2 697	13.21
Pyrénées Orientales	259	1 880	13.78
Bas-Rhin	729	5 358	13.61
Haute-Savoie	381.50	3 159.50	12.07
Seine-Maritime	977.50	6 895.50	14.18
Var	557.50	4 428.50	12.59
Vendée	186.50	1 425	13.09
Hauts-de-Seine	1 002.50	6 874.50	14.58
Martinique	471.50	2 931.50	16.08
Réunion	933.50	5 816.50	16.04
TOTAL	9 524.75	66 756	14.27
TOTAL NATIONAL	43 391.25	307 653.50	14.10

L'enquête auprès des inspecteurs d'académie et des services départementaux

Elle s'attache à faire l'analyse approfondie des données de la gestion et du pilotage départementaux,

- à partir des indicateurs principaux de la fiche de liaison DESCO,
- à partir de l'utilisation des postes hors classes, selon les rubriques figurant supra §1-12. A l'intérieur de chacune de ces rubriques, l'utilisation des postes hors classes est détaillée en catégories qui situent, de manière différente selon les départements, l'objectif poursuivi ; la ventilation de cette utilisation est faite selon deux critères : les réponses aux contraintes induites par la réglementation ou les directives nationales, et les choix relevant des politiques pédagogiques départementales.

Chaque bilan d'enquête en département comporte une synthèse effectuée selon 4 axes principaux : l'état et l'évolution de l'utilisation des postes hors classes ; les effets quantitatifs et qualitatifs qu'ils induisent ; leur pilotage, leur contrôle et leur régulation ; les suggestions et les recommandations.

Au niveau infra-départemental

L'enquête en circonscription

A partir des données de la circonscription et après visite et entretien avec l'inspecteur chargé de la circonscription et son équipe, il s'agit de faire l'analyse de l'utilisation des postes hors classes affectés à la circonscription, notamment pour ce qui concerne :

- le nombre, la nature et la localisation des emplois hors classes, y compris ceux rattachés pour ordre,
- les procédures de pilotage et de gestion de ces personnels : choix, suivi et bilan d'activités, rythme d'inspection,
- les divers conseillers pédagogiques : nombre, temps consacré par chacun d'eux aux professeurs des écoles sortant d'IUFM et à la participation à la formation et à l'animation,
- l'impact sur les projets d'école, de cycle, de classe des différents emplois hors classe dont bénéficie la circonscription.

L'enquête en école.

Au cours de la visite de l'école et après entretien avec le directeur et -si possible- avec les maîtres, il s'agit de faire le point sur :

- l'utilisation de la décharge de direction et du remplacement du directeur lorsqu'il est déchargé d'enseignement,
- le remplacement des enseignants absents,
- l'activité des enseignants rattachés à l'école,
- l'effet des enseignants en postes hors classes sur l'organisation de la pédagogie par cycles, les projets de classe et d'école, sur la réussite scolaire des élèves (évaluations nationales, retards scolaires et aides aux élèves en difficultés, en particulier).

A partir des données nationales et des observations tirées des enquêtes aux niveaux départemental et infra-départemental, il est possible de caractériser les postes hors classes, d'en dresser une typologie, d'en mesurer les évolutions et d'en cerner l'implantation.

Il sera ensuite possible d'en mesurer l'impact sur les élèves, les maîtres, la pédagogie et les projets d'école, d'en expliciter l'utilisation et le pilotage : en bref, de procéder successivement à leur étude quantitative puis qualitative.

CHAPITRE 2

Typologie et implantation

Il s'agit, ici, de répondre aux questions d'ordre quantitatif de la problématique, qui concernent les postes hors classes, leur nombre, leur évolution en dix ans, leur répartition, leur corrélation avec les variations d'effectifs d'élèves, leur typologie et leur implantation.

Caractéristiques et critères

Les caractéristiques étudiées sont moins celles des postes hors classes *stricto sensu* -elles seront analysées en même temps que l'utilisation des postes- que celles qui président à la détermination -et donc à la typologie- des ces postes ainsi qu'à leur évolution en masse.

La forte marque des procédures de carte scolaire et de gestion.

La forte marque des procédures de carte scolaire et de gestion donne aux postes hors classes, à leur détermination et à leurs évolutions, des caractéristiques qui fournissent des clés indispensables à la compréhension des données.

La chaîne des responsabilités

La chaîne des responsabilités privilégie deux niveaux de compétences : l'administration centrale et le niveau départemental : « *l'apport du niveau académique est encore trop récent pour qu'on puisse le mesurer*⁸, ce que corroborent les enquêtes effectuées au titre de l'étude.

Trois directions du ministère sont en principe concernées : DESCO, DPE et DPATE. Toutefois, en raison de la déconcentration historique de la gestion des personnels du premier degré aux niveaux académiques, le rôle de la direction des personnels enseignants (DPE) se situe en filigrane et celui de la direction des personnels techniques administratifs et d'encadrement (DPATE), certes important et animé d'une volonté affichée de gestion des ressources humaines, n'appartient pas directement au champ de l'étude, s'agissant des personnels de l'encadrement : inspecteurs d'académie et inspecteurs de l'éducation nationale.

Seule la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) apparaît réellement compétente puisqu'elle est en charge, depuis la suppression de la direction des écoles (DE), en 1997, aussi bien de la mise en œuvre de la politique éducative du ministre, de son cadrage et des impulsions nécessaires, que du contrôle de gestion et de l'attribution des moyens aux académies -qui en déconcentrent réglementairement la gestion aux IA-DSDEN.

Les postes hors classes entrent dans la logique de la carte scolaire et sont pour partie les moyens privilégiés d'une politique pédagogique nationale déconcentrée dans son exécution, mais ils ne sont pas toujours faciles à identifier dans les masses mises en œuvre et ne donnent que rarement lieu à des consignes nationales précises en ce qui concerne leur utilisation et leur évaluation. C'est au niveau local que se passe l'essentiel.

⁸ « Utilisation des emplois et élaboration de la carte scolaire dans l'enseignement primaire », rapport de l'IGEN et de l'IGAENR, de juillet 2000, déjà cité.

Le poids des contraintes locales

La volonté, constamment affirmée de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), de déconcentrer aux niveaux académiques, non seulement la gestion des moyens mais, aussi, la mise en œuvre de la politique pédagogique et éducative, a des conséquences visibles, dont la plus nette est le rôle prépondérant des procédures et des décisions de carte scolaire dont la périodicité est annuelle.

Dans ces conditions, les observations et les remarques formulées par les inspections générales dans leur rapport conjoint sur l'« *utilisation des emplois et élaboration de la carte scolaire dans l'enseignement primaire*⁹ » prennent tout leur intérêt, s'agissant en particulier de l'inégalité dans l'évolution des dotations départementales, des limites à une politique volontariste, des conflits locaux -liés aux procédures de carte scolaire- qui s'aggravent avec l'apparition de nouveaux conflits, plus durs, et « l'intrusion » du politique dans la gestion des cartes scolaires : « *on retiendra que l'utilisation des emplois (du premier degré) a été dans ses grandes lignes conforme aux orientations ministérielles et que les différences observables dans les départements tiennent aux contraintes et résistances locales d'une part, à l'inégalité des dotations d'emplois d'autre part. Certains départements ne peuvent pas atteindre les objectifs nationaux et n'ont aucune marge de manœuvre pour une politique départementale, d'autres ont pu maintenir l'équilibre entre les directives ministérielles et les préoccupations départementales, d'autres enfin ont atteint tous leurs objectifs* ».

La marge d'initiative des inspecteurs d'académie existe, certes, mais elle reste très inégale et dépend de la gestion d'intérêts contradictoires. D'où une situation paradoxale : les incitations ministérielles poussent à la création de postes hors classes, notamment pour ce qui concerne ceux nécessaires à la formation, que la gestion des oppositions et des conflits locaux rendent en fait secondaires, compte tenu de la priorité donnée aux ouvertures et aux maintiens de classes par les partenaires institutionnels des inspecteurs d'académies : représentants des syndicats et des parents d'élèves, maires et élus divers.

Des critères pour une typologie

De l'ensemble des données utilisables et de la méthodologie retenue pour l'étude, se dégagent trois types de critères permettant d'établir une typologie fonctionnelle aussi précise et utile que possible.

Des critères de masses tirés du classement fonctionnel de DESCO

A partir de ces critères, il est possible d'établir un typologie fonctionnelle, de faire une analyse quantitative des masses de postes, de tracer des évolutions, d'établir des corrélations entre postes hors classes et effectifs d'élèves.

Les critères relatifs aux services rendus

Ces critères doivent permettre de cerner l'utilisation des postes hors classes, en fonction du service qu'ils rendent. On peut ainsi distinguer schématiquement

- les postes mis au service des élèves,
- les postes qui sont au service des maîtres,
- les postes qui ont une autre destination.

⁹ Déjà cité supra : rapport de l'IGEN et de l'IGAENR de juillet 2000.

Une classification à partir du critère des objectifs poursuivis

Une autre classification peut également être faite, entre les postes hors classes destinés à répondre aux contraintes liées à la mise en œuvre des objectifs nationaux, et ceux répondant à des choix académiques ou départementaux spécifiques (voir supra § 1-22); cette classification, mise en évidence par l'enquête de terrain, sera utilisée au chapitre 3.

Les sources documentaires utilisées sont tirées des statistiques de DESCO, en particulier le document DESCO B1 n° 00273 *Implantation des moyens budgétaires -octobre 1999-* du 24 juillet 2000, ainsi que de DPD, notamment des deux publications *Repères, références et statistiques* et *Géographie de l'école*.

Typologie fonctionnelle et évolutions quantitatives

Types, nombre et pourcentage de postes hors classes dans les emplois du 1^{er} degré
(la typologie est celle adoptée par DESCO)

	1989/1990		1993/1994		1999/2000	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Formation Continue	4 661	1.52	4 836.75	1.57	3 510.25	1.14
Stages Longs	1 204.50	0.39	1 248	0.40	1 296	0.42
Maladie Maternité	17 954.45	5.86	18 937.90	6.13	19 355	6.29
Postes Provisoires	11	0	35.75	0	0	0
S/S TOTAL	23 830.95	7.78	25 058.40	8.11	24 161.25	7.85
Décharges Direction	5 270.60	1.72	6 099.05	1.97	7 697	2.50
Décharges IMF	1 901.55	0.62	1 883.95	0.61	1 835.75	0.60
Décharges Syndicales	448.05	0.15	530.90	0.17	589.25	0.19
S/STOTAL	7 620.20	2.49	8 513.90	2.76	10 122	3.29
Actions Spécifiques	1 575	0.51	2 961	0.96	2 416.50	0.79
Divers	2 602.05	0.85	3 049	0.99	3 449	1.12
S/S TOTAL	4 177.05	1.36	6 010	1.95	5 865.50	1.91
IMFAIEN Généralistes	1 362	0.44	1 397	0.45	1 419	0.46
IMF EPS	1 060	0.35	1067	0.35	1064	0.35
IMF Arts plastiques	146	0.05	233	0.08	246	0.08
IMF Musique	224	0.07	250	0.08	252.5	0.08
IMF Langue régionale	25	0.01	33	0.01	38	0.01
CPD EPS	223	0.07	223	0.07	223	0.07
S/S TOTAL	3 040	0.99	3 203	1.04	3 242.50	1.05
TOTAL HORS CLASSES	38 668.20	12.63	42 785.30	13.85	43 391.25	14.10
<i>Total emplois 1^{er} degré</i>	<i>306 253.20</i>	<i>100</i>	<i>308 827.35</i>	<i>100</i>	<i>307 653.50</i>	<i>100</i>

Types, nombre de postes hors classes et pourcentage -par catégorie- au regard du total des postes hors classes

	1989/1990		1993/1994		1999/2000	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Formation Continue	4 661	12.05	4 836.75	11.30	3 510.25	8.09
Stages Longs	1 204.50	3.11	1 248	2.92	1 296	2.99
Maladie Maternité	17 954.45	46.43	18 937.90	44.26	19 355	44.60
Postes Provisoires	11	0.03	35.75	0.08	0	0
S/S TOTAL	23 830.95	61.62	25 058.40	58.57	24 161.25	55.68
Décharges Direction	5 270.60	13.61	6 099.05	14.26	7 697	17.74
Décharges IMF	1 901.55	4.93	1 883.95	4.40	1 835.75	4.23
Décharges Syndicales	448.05	1.16	530.90	1.24	589.25	1.36
S/STOTAL	7620.20	19.70	8 513.90	19.90	10 122	23.33
Actions Spécifiques	1 575	4.07	2 961	6.92	2 416.50	5.57
Divers	2 602.05	6.73	3 049	7.12	3 449	7.95
S/S TOTAL	4 177.05	10.80	6 010	14.04	5 865.50	13.52
IMFAIEN Généralistes	1 362	3.52	1 397	3.27	1 419	3.27
IMF EPS	1 060	2.74	1067	2.49	1064	2.45
IMF Arts plastiques	146	0.38	233	0.54	246	0.57
IMF Musique	224	0.58	250	0.58	252.5	0.58
IMF Langue régionale	25	0.06	33	0.08	38	0.09
CPD EPS	223	0.58	223	0.52	223	0.51
S/S TOTAL	3 040	7.86	3 203	7.49	3 242.50	7.47
TOTAL HORS CLASSES	38 668.20	100	42 785.30	100	43 391.25	100

Remarques :

Les congés de mobilité n'existaient pas à la rentrée 1989 et n'existent plus à la rentrée 1999. Pour mémoire, le nombre de postes affectés aux congés de mobilité était de 975 soit 0.32% du nombre total des emplois du premier degré à la rentrée 1993. Ils ne figurent pas sur le tableau.

Les postes hors classes sont, à la rentrée 1999/2000, au nombre de 43391.25 et représentent 14,10% des emplois du premier degré. Leur nombre qui, en 1989-1990, s'élevait à 38668,65 et représentait 12.63% des emplois du premier degré, s'est accru de 4722.60 postes, soit + 1.47% du total des emplois du premier degré en dix ans.

Pendant la même période, le nombre total des emplois du premier degré a augmenté de 1400.30 postes soit, en pourcentage, + 0,46%.

L'enseignement du premier degré bénéficie aussi des prestations de 36 250 aides éducateurs (références : *Repères, références et statistiques*, édition 2000)

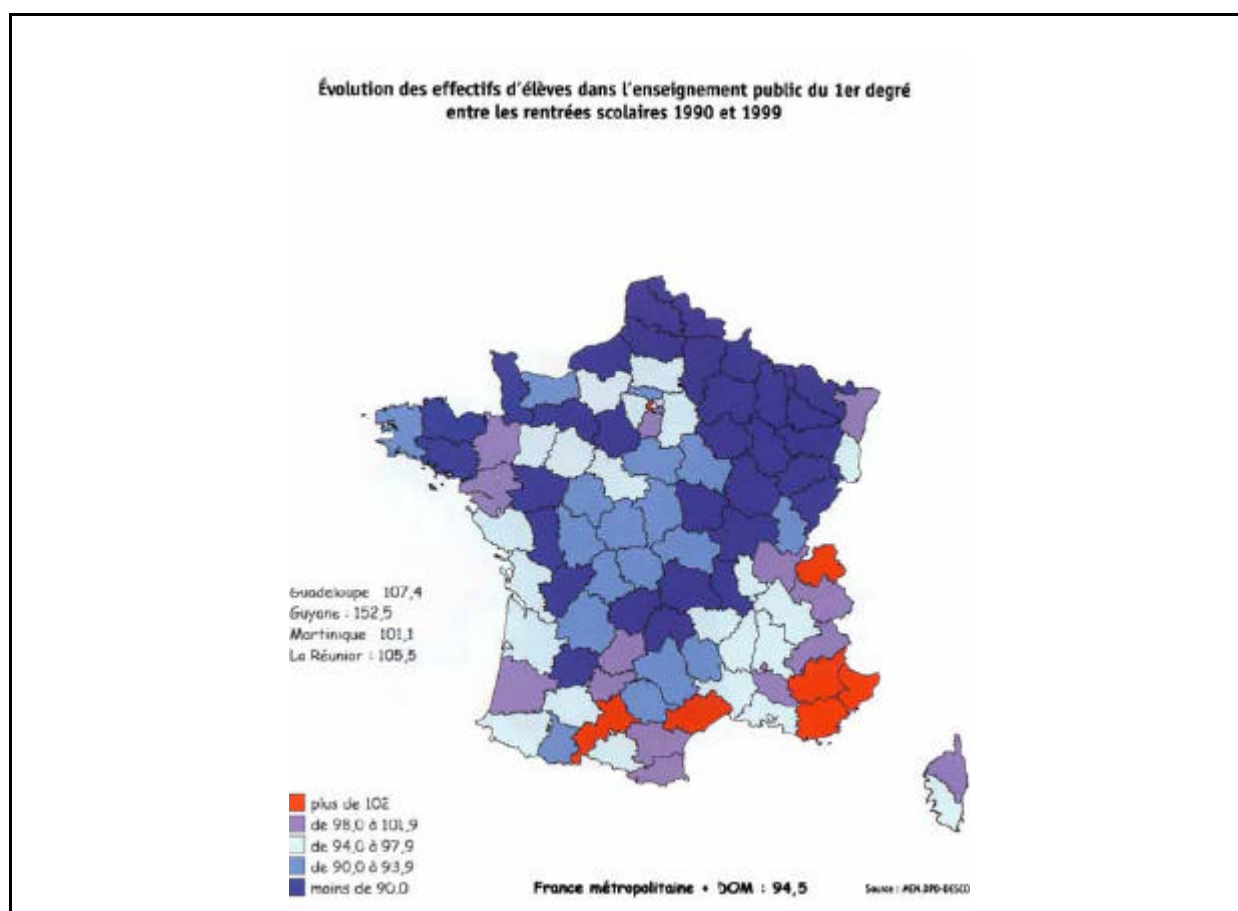
Evolution des postes hors classes et des effectifs d'élèves

	1989-1990	1993-1994	1999-2000	Variations
Effectifs élèves ¹⁰	5 709 900	5 605 400	5 388 100	- 320 800 - 5.62 %
Postes hors classes	38 668.20	42 785.30	43 391.25	+ 4 723.05 + 12.21 %
Total emplois 1 ^{er} degré	306 253.20	308 827.35	307 653.50	+ 1 400.30 + 0.47 %

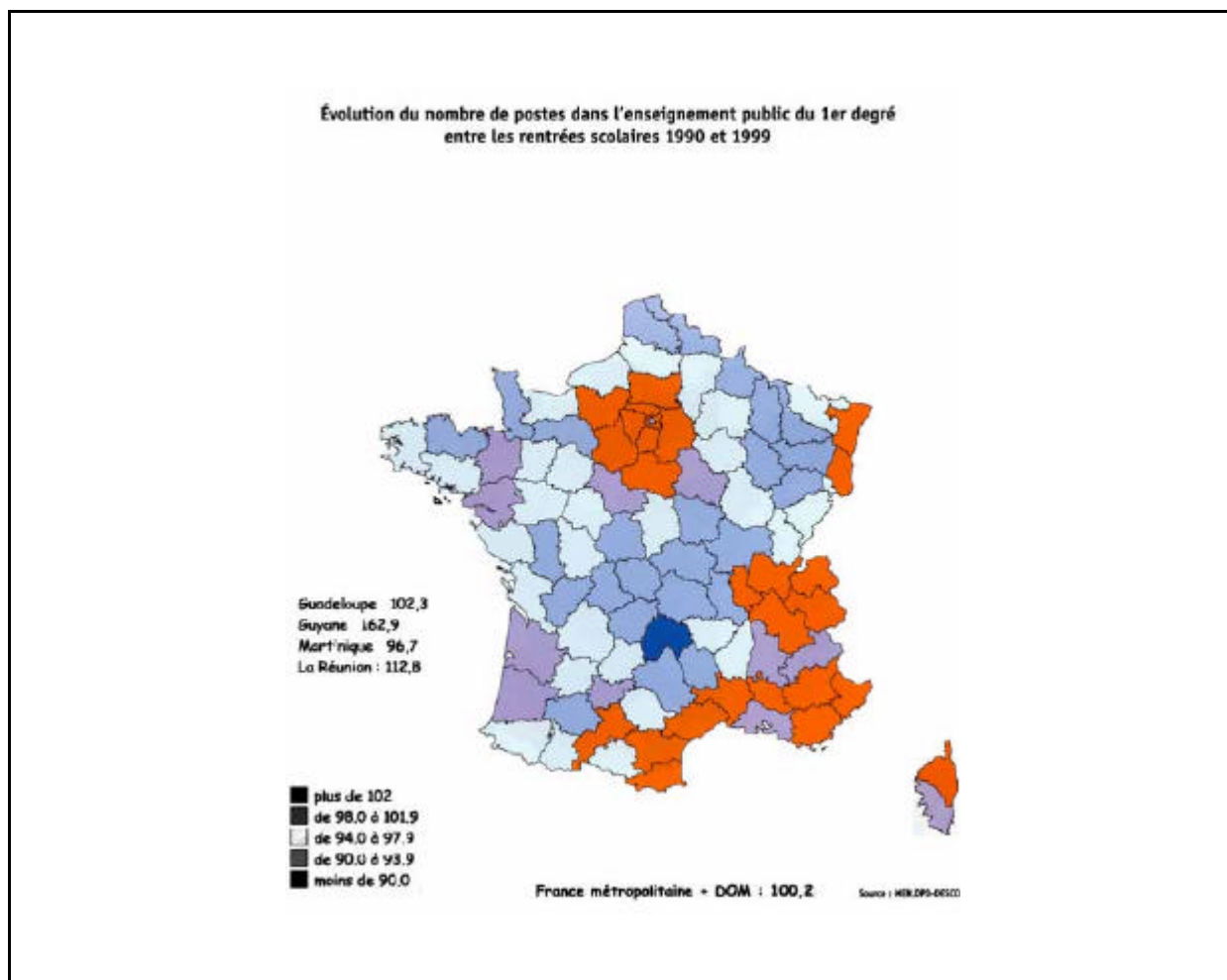
Ce tableau met en évidence des évolutions et des variations suffisamment claires pour se passer de commentaire ; les deux cartes ci-dessous montrent les variations géographiques. Il permet, par ailleurs, de calculer deux indicateurs intéressants : le nombre total de postes pour 100 élèves (P/E brut) et le nombre total de postes hors classes pour 100 élèves HC/E brut)

	1989-1990	1993-1994	1999-2000
Nb postes / 100 élèves P/E brut	5.34	5.51	5.7
Nb postes hors clas / 100 élèves HC/E brut	0.67	0.76	0.80

Entre 1989-90 et 1999-2000 : - le P/E brut augmente de + 6.74 %
- le HC/E brut a une croissance de + 19.40 %.



¹⁰ Source : « repères et références statistiques » (RERS) ministère de l'éducation nationale DPD. Effectifs de la France métropolitaine, hors enseignement spécialisé.



Source : DESCO « rapport du groupe de travail sur la carte scolaire du 1^{er} degré » février 2000

L'implantation des postes hors classes

Cette partie de l'étude utilise le critère de destination du service rendu et analyse l'implantation des postes hors classes selon qu'ils sont :

- au service des élèves,
- au service des maîtres et du réseau des écoles primaires publiques
- ou affectés à d'autres services.

Ici encore, les sources documentaires sont tirées des statistiques de DESCO B1¹¹. Pour faciliter la lecture des tableaux, deux années de référence encadrant la période de référence de dix ans ont été retenues : 1989-1990 et 1999-2000.

Les postes hors classes au service des élèves

¹¹ Référence : DESCO B1 00273 du 24 juillet 2000

Deux types de postes hors classes sont concernés : ceux destinés au remplacement pour congés de maladie ou de maternité et ceux destinés aux actions spécifiques

Les postes destinés aux remplacements pour congés de maladie et de maternité.

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Remplacement Des congés de Maladie et de Maternité	17 929.45	5.86 %	46.43 %	19 355	6.29 %	44.60 %	+1 425.55 postes +7.95 %

Ces postes représentent, de loin, le premier chapitre de dépenses parmi les postes hors classes. Le pourcentage d'emplois affectés à ce type de remplacements, en progression avant 1987, s'était stabilisé en 1987 et 1988. Depuis 1989, il a augmenté, lentement mais régulièrement, en pourcentage du nombre total d'emplois :

Années	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
% des emplois	5.86	5.93	6	6.07	6.13	6.15	6.18	6.19	6.15	6.15	6.29

Les postes de remplaçants pour congés de maladie et de maternité sont cependant en baisse en valeur relative dans le total des postes hors classes : de 46.43 à 44.6%.

En valeur absolue, ils représentent 18420.50 emplois en France métropolitaine, auxquels s'ajoutent 934.50 emplois dans les DOM, soit un total de 19355 emplois : 418.5 de plus qu'en 1998. Les départements de la Sarthe avec 5.13% et des Landes avec 5.24% occupent les dernières places. Le taux maximum est enregistré en Guyane avec 9.24%; viennent ensuite les départements de la Marne (7.56%) des Yvelines (7.40%) de la Corse su Sud (7.10%) et de l'Essonne (7%).

Le recensement au niveau national de certains indicateurs de la fiche de liaison « *rentrée scolaire 1999* » donne une idée précise de l'utilisation des moyens de remplacement pour maladie et maternité : taux de remplacement, taux d'efficacité, indicateurs complémentaires (part des congés de maternité, durée moyenne d'un congé de maternité, taux de féminisation), taux potentiel théorique de remplacement, part assurée par des remplaçants pour stage, taux d'absence des titulaires mobiles. De plus les modes d'organisation de la gestion des remplacements (gestion départementale, de circonscription, par regroupement de circonscriptions et autres) sont précisés.

Les actions spécifiques

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Actions Spécifiques	1 575	0.51 %	4.07 %	2 416.50	0.79 %	5.57 %	+ 831.50 postes + 53.39%

Ces postes, qui ont une haute valeur stratégique, aussi bien en termes de politique pédagogique qu'en termes de carte scolaire, sont relativement peu nombreux, mais ils connaissent la plus forte augmentation relative dans le total des postes hors classes : + 53,39% en dix ans ; leur proportion dans le total des postes hors classes passe de 4,07% à 5,57%. Les données réunies par DESCO permettent une analyse fine des registres et des champs

d'affectation des postes hors classes implantés au titre des actions spécifiques. Le total des postes ainsi répertoriés ne coïncide pas, toutefois, pour l'année scolaire 1999-2000, avec celui figurant dans le tableau ci-dessus, car il est établi par DESCO à partir d'une autre formule de collecte des données issues des inspections académiques, qui intègre, sans qu'il soit possible de les distinguer, des postes répertoriés par ailleurs au titre des « divers ». Certains postes figurant au titre de la rubrique « service des élèves » peuvent également être au service des maîtres et du réseau des écoles ; seule l'observation sur le terrain permet d'être précis.

Il a paru cependant très utile de donner, dans le tableau ci-dessous, les précisions ainsi réunies, qui éclairent plus en détail les actions spécifiques.

Réf. DESCO B1 00273 du 24 07 2000	Nombre	Pourcentage
Animation et soutien ZEP (REP)	1318.25	46.69
Animation et soutien hors ZEP	414.50	14.68
Maîtrise de la langue	77.5	2.75
EMALA	70.50	2.5
TICE	455.25	16.13
Langues vivantes	291.5	10.32
Langues et cultures régionales	88.5	3.13
Autres	107.25	3.80
TOTAL	2823.25	100

La relance de l'éducation prioritaire, les ZEP en 1990 et la mise en place des REP à partir de 1998-99, expliquent que les actions dans ce domaine constituent massivement le premier chapitre de dépense des actions spécifiques.

➤ *remarques concernant les emplois « d'animation et de soutien » :*

Dans cette rubrique seuls les postes d'animation et de soutien (y compris l'animation informatique et les arts plastiques) sont recensés. Il faut souligner que cette rubrique n'est pas toujours remplie de la même façon par tous les départements. Globalement 2416.5 emplois sont affectés dans ces actions soit 0.79%. Les départements de Haute-Loire (0%), de Loire-Atlantique (0.11%) et de l'Isère (0.11%) déclarent les pourcentages les plus faibles. Le département de la Creuse a le taux maximum de 4.82%. Ce sont les académies de Limoges et Reims qui ont les taux les plus élevés

➤ *remarques concernant les ZEP (REP) :*

On constate que les 1318.25 emplois supports des postes hors classes affectés au soutien en ZEP représentent près de la moitié du total des 2823.25 emplois attribués aux actions spécifiques. C'est le département de la Creuse qui a le pourcentage le plus élevé avec 4.67%, précédant les départements du Cantal et de la Lozère. L'académie de Limoges a le taux le plus élevé; celle de Reims vient au second rang. Les académies de Paris et de Grenoble ont les taux les plus faibles; c'est le groupe le plus rural qui a, paradoxalement, le taux moyen le plus élevé.

les postes hors classes au service des maîtres et des écoles

Cinq types de postes hors classes sont concernés : ceux affectés aux remplacements pour stages de formation continue, pour stages longs AIS, ceux affectés aux décharges de service pour direction d'école, classes d'application et pour les conseillers pédagogiques.

Les postes affectés aux remplacements pour stages de formation continue

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Remplacement Pour stages de	4 661	1.52 %	12.05 %	3 510.25	1.14 %	8.09 %	-1150.75 postes

Formation Continue							-24.70 %
--------------------	--	--	--	--	--	--	----------

En 1999-2000, 3510.25 emplois, soit 1.14 % du total des emplois du 1^{er} degré, sont affectés au remplacement des maîtres en stages de formation continue. Le nombre d'emplois gageant ce type de postes a assez fortement évolué dans le temps, en fonction des priorités de la politique pédagogique nationale, mais aussi -et peut-être surtout- en fonction des vicissitudes et des nécessités des cartes scolaires, les postes destinés au remplacements pour stages de formation continue constituant souvent l'indispensable «variable d'ajustement» des cartes scolaires départementales. Trois périodes peuvent être repérées :

- de 1986 à 1991 : baisse du nombre des emplois, de 4830 à 4479.5 ;
- de 1991 à 1993 : augmentation du nombre des emplois, de 4479.5 à 4836.50 ;
- de 1994 à 1999 : baisse du nombre des emplois, de 4836.5 à 3579.

Pour la période intermédiaire de 1991 à 1993, on peut voir dans l'augmentation du nombre d'emplois affectés à la formation continue l'accompagnement -par des actions de formation continue- et la mise en œuvre sur le terrain de *la nouvelle politique pour l'école*. Les orientations nationales recommandaient la fermeture des classes dont les effectifs étaient insuffisants; l'appréciation étant d'ailleurs laissée à l'initiative départementale. S'agissant de la période de 1994 à 1999, la priorité affichée était le maintien des classes ; le nombre des emplois affectés à la formation continue a été réajusté en conséquence au point d'enregistrer une baisse nette de 1319.75 emplois par rapport au nombre le plus bas constaté en 1986. En 1999-2000, 26 départements (soit 13 de plus qu'en 1998) affectent moins de 1% d'emplois à la formation continue; en 1999, les départements de la Moselle (0.15%) et des Alpes Maritimes (0.35%) ont les taux les plus faibles. A l'opposé, les départements qui ont les taux les plus forts sont ceux du Territoire de Belfort (2.02%) et de l'Ariège (1.99%). Le pourcentage moyen par groupe est très élevé dans les départements les plus ruraux.

Les postes affectés aux remplacements pour stages longs AIS.

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Remplacement Pour s stages Longs AIS	1 204.50	0.39 %	3.11 %	1 296	0.42 %	2.99 %	+91.5 postes, soit +7.59%

Globalement, 1296 emplois soit 0.42% ont été affectés à ces stages en 1999-2000. L'évolution de 1989 à 1999 est la suivante :

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Emplois	1208	1230.5	1262.5	1262.5	1251.5	1251.5.	1289	1250	1258.5	1321	1296

Pendant la période précédente, de 1984 à 1989, la baisse avait été sensible avec -862.5 emplois. Actuellement, six départements : Landes, Hautes-Alpes, Creuse, Haute-Vienne, Lozère et Martinique, n'affectent aucun emploi pour ces stages. Ceci s'explique par le fait que grâce aux permutations et mutations, les personnels qui intègrent ces départements ont bien souvent une spécialité AIS. Ainsi les départements dans lesquels les taux sont les plus faibles sont très demandés lors des permutations nationales. Ce sont les départements des académies de la Martinique (0%), de Limoges (0.03%) et de Montpellier (0.13%) qui ont les taux les plus bas.

Remarque : pour apprécier le plus complètement possible le bien fondé de l'utilisation des emplois pour la formation en stages longs des maîtres spécialisés, il conviendrait -ce qui dépasse le cadre de cette étude- de procéder, à un recensement effectif de l'ensemble des instituteurs spécialisés, souvent nombreux dans certains départements, qui n'exercent pas actuellement dans le secteur de l'AIS, à commencer par ceux qui sont récemment sortis des centres de formation.

Les décharges de service pour direction d'école

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Décharges Pour Direction D'école	5 270.60	1.72 %	13.61 %	7 697	1.97 %	17.74 %	+2 426.4 postes +46.07%

Les décharges de service pour direction d'école représentent un enjeu stratégique capital, aussi bien pour ce qui concerne la politique de pilotage et d'animation du réseau des écoles, que pour ce qui touche aux demandes des organisations syndicales. Le barème est le suivant :

	Décharge totale	Demi décharge	Un jour par semaine
Ecoles élémentaires	+ de 13 classes	De 10 à 13 classes	De 6 à 9 classes
Ecoles maternelles	+ de 12 classes	De 9 à 12 classes	De 6 à 8 classes

NB : selon les possibilités, les directeurs d'école à 5 classes peuvent bénéficier d'une décharge de 2/9^e de service.

Au total, 7697 emplois sont affectés pour assurer les décharges de direction des écoles maternelles et élémentaires. Ce champ est donc plus large que celui qui est défini par la circulaire du 7 décembre 1992 ; la part des postes hors classes affecté aux décharges pour direction d'école est en augmentation relative dans le total des postes hors classes : elle passe de 13,61 % à 17,74 %. Entre les rentrées 1998 et 1999, le nombre d'emplois a augmenté de +233.5 et + 1157.25 depuis 1995. En 7 ans le nombre d'emplois a augmenté de 2109.25.

Les départements qui ont des écoles dont le nombre de classes est faible affectent proportionnellement peu d'emplois pour les décharges ; ainsi les départements ruraux ont des taux très bas : Aveyron (0.58%), Lot et Creuse (0.76%). En fait, seulement 18 départements ont un pourcentage supérieur à la moyenne nationale : ce sont essentiellement les départements urbains et/ou ceux dont la taille des écoles est élevée. C'est Paris qui a le taux le plus fort (8.13% avec les décharges de la Ville de Paris). Il précède les départements de la Martinique (4.66%), du Val de Marne (4.39%) des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis (4.24%). Le pourcentage maximum est observé dans le groupe 6. Cela est dû au fait que la structure des écoles des DOM est identique à celle du groupe 1.

Les décharges des maîtres des classes d'application (IMF)

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-200
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Décharges IMF classes D'application	1 901.55	0.62 %	4.93 %	1 835.75	0.60 %	4.23 %	-68.8 postes, -3.46%

Les maîtres des classes d'application bénéficient d'une décharge hebdomadaire de 9 heures, dont six pour la formation des maîtres et trois pour leur propre formation. Globalement, 1835.75 emplois servent à assurer ces décharges, soit 6.25% de moins qu'en 1998.

Cette diminution traduit une baisse du nombre des maîtres de classe d'application pouvant bénéficier de leur décharge ; elle pose question alors que les besoins en formation augmentent. Faut-il y voir un désintérêt pour la fonction en raison des indemnités jugées insuffisantes ? Quoi qu'il en soit, les maîtres titulaires du CAFIMF, nécessaire pour accéder aux fonctions d'IMF, se trouvent souvent sur des postes d'adjoint, de titulaire mobile ou de directeur d'école.

Dans de nombreux départements, une proportion, parfois importante de classes d'application n'ont pas de maître titulaire du CAFIMF ; le recours aux maîtres d'accueil temporaire pour recevoir les professeurs des écoles stagiaires s'y développe. Ces décharges ont un poids non négligeable: elles représentent 18.4% du total des décharges et 23.9% des décharges de direction. Il faut noter que ce nombre est supérieur au tiers du nombre d'emplois de classes d'application. Il y a en effet 308.25 emplois supplémentaires ce qui signifie que dans certains départements, le régime des décharges est plus favorable que le régime réglementaire.

La grande difficulté est de savoir comment les maîtres d'application sont utilisés par les IUFM, si les maîtres d'application utilisent réellement leur décharge et, si oui, comment. Les académies de la Martinique et de la Réunion ont le taux le plus faible. Le département de la Somme a le taux le plus élevé: 1.16%. Notons que les départements où le recrutement n'est pas très fort ont des taux voisins de ceux où il est important. Le taux moyen le plus fort est enregistré dans le groupe 5.

Les décharges totales de service des conseillers pédagogiques

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Conseillers Pédagogiques	3040	0.99 %	7.86 %	3 242.50	1.05 %	7.47 %	+202.50 postes, +6.66%

Les postes de conseillers pédagogiques ouvrent droit à des indemnités spécifiques ; les créations sont strictement contrôlées par DESCO et la direction des affaires financières. En 1999, 3227.5 emplois conseillers pédagogiques, maîtres formateurs adjoints aux IEN ont été recensés.

Ils représentent 1.05% du total des emplois ; en pourcentage du total des postes hors classe, ils sont en baisse relative. Le taux le plus faible est enregistré dans les départements de Guyane, du Var et de Paris. Le taux moyen le plus élevé est observé dans le groupe 5 et le minimum dans le groupe 1. Pendant la période 1983 à 1989, le nombre des emplois affectés aux postes de conseillers pédagogiques a augmenté de 472 ; il a ensuite évolué de la façon suivante:

1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	TOTAL
+ 25	+ 21.5	+21.5	+105.5	-5	+ 3	+0.5	+14.05	+13.20	- 1.5	+198.75

La très forte augmentation notée en 1992-1993 est due à l'accompagnement de la *nouvelle politique pour l'école*.

Les emplois hors classes affectés à d'autres services

Deux types d'emplois figurent dans cette catégorie : les emplois gageant les décharges syndicales et ceux qualifiés de divers. Tous ces postes sont attribués directement par le ministère, les inspecteurs d'académie en assurant la gestion pour ordre. En dix ans, les postes hors classes affectés à « d'autres services » ont progressé de 998.15 emplois, soit + 32.39 %.

Les postes hors classes répertoriés comme « Divers »

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90./ 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Divers	2 602.05	0.85 %	6.73 %	3 449	1.12 %	7.95 %	+846.95 postes, +32.54%

Les « divers » connaissent une très forte augmentation relative dans le total des postes hors classes : ils passent de 6.73% à 7.95% en dix ans. Dans cette rubrique particulièrement hétérogène, sont recensés les emplois de réadaptation, pour les Oeuvres, la MGEN, les services exceptionnels et les secrétaires de CDES, mais aussi de nombreux emplois. Le département de Maine-et-Loire a le taux le plus faible 0.29%; celui de la Lozère le plus élevé 5.11%.

La catégorie « autres services » enregistrant, de loin, la plus forte expansion relative, il a paru utile et intéressant de relever la liste des organismes bénéficiant, à hauteur de 333.5 emplois, de personnels du premier degré mis à disposition :

Organismes	Total emplois	total personnels	Emplois 1 ^{er} degré
Alliance française	2	2	0
Association Enseignement public et informatique	1	1	0
Assoc. Laï que pour l'éduc. et la form. Prof. Des adolescents	1	1	1
Association nationale des communautés éducatives	2	2	1
ANATEEP	2	2	2
Association Peuple et Culture	3	3	3
APAJH	2	2	2
Association pour le développement de la culture scientifique	0.5	1	0
CEMEA	37	37	29
Cercles de recherches et d'action pédagogique	2	6	1
Eclaireuses et éclaireurs de France	95	10	9
Fédération des œuvres éducatives de vacances de l'EN	27.5	33	1.5
Fédération française des clubs UNESCO	4.5	8	1.5
Associations des pupilles de l'enseignement public (PEP)	65.5	74	58.5
Fédération nationale des centres musicaux ruraux de France	1	1	1
Fédération nationale des Francas	35	36	32
Fédération nationale Léo Lagrange	3	3	2
Groupe français d'éducation nationale	1	2	0.5
Institut coopératif de l'école moderne	7	11	6.5
Jeunesse au plein air	16	17	13.5
Ligue française de l'enseignement et de l'éducation perman.	203.5	209	167
MGEN	1	2	0.5
OCCE	33	48	
Union sportive de la fédération de l'éducation nationale	1	1	1
TOTAL	546.5	512	333.5

Les décharges syndicales

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Décharges syndicales	448.05	0.15 %	1.16 %	589.25	0.19 %	1.36 %	+ 141.2 postes, +31.51%

Au total 589.25 emplois sont affectés aux décharges syndicales; le nombre d'emplois a augmenté de 141.2 , soit + 31.51 % entre 1989 et 1999, alors que le nombre total d'emplois du premier degré est resté à peu près stable (+ 0.47 %).

Bilan des évolutions des postes hors classes selon le service rendu

Si la croissance globale des postes hors classes est forte, des évolutions différentielles s'affirment, surprenantes parfois, au regard des priorités pédagogiques nationales.

Une croissance globale forte, mais des évolutions différentielles marquées.

	1989-1990			1999-2000			Evolution 1989-90 / 1999-00
	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	Nombre	% du total des postes du 1 ^{er} degré	% du total des postes hors classes	
Postes hors Classes au service des élèves	19 529.45	6.37 %	50.50 %	21 771.50	7.08 %	50.17 %	+ 2242.05 postes + 11.48 %
Postes hors classes au service des maîtres	16 077.65	5.25 %	41.57 %	17 581.50	5.71 %	40.52 %	+1 503.85 postes +9.35 %
Postes hors classes destinés à d'autres services	3 050.10	1 %	7.90 %	4 038.25	1.31 %	9.31 %	+988.15 postes +32.39 %
TOTAL	38 657.20	12.62 %	100 %¹²	43 391.25	14.10 %	100 %	+ 4 734.05 emplois + 12.24 %

Au regard des évolutions des effectifs du premier degré, marqués par une baisse de 320 800 élèves¹³ entre 1989-1990 et 1999-2000, les 4 723 postes hors classes créés apparaissent comme un message politique fort ; cet effort considérable est généralement considéré comme devant bénéficier en priorité aux élèves.

¹² En fait : 99,97 % car les 11 « postes provisoires » de 1989-90 (0,03 %) figurant aux tableaux du § 2-12 ne sont pas compris dans ce décompte.

¹³ France métropolitaine, hors enseignement spécialisé.

L'examen du tableau ci-dessus, couplée à celui des tableaux analysant les variations de chaque sous-catégorie amène cependant à nuancer le propos initial, en fonction des services rendus.

La montée en puissance des postes hors classes affectés à « d'autres services ».

- En fonction du service rendu, ce sont en effet les postes hors classes affectés à « d'autres services » qui connaissent relativement le développement le plus net, avec 988 postes supplémentaires (20 % du total des emplois hors classes nouveaux) et une croissance relative de + 32.39 % .
- Cette très forte croissance n'apparaît pas, toutefois, en rapport direct avec les objectifs pédagogiques nationaux.

Les emplois hors classes affectés au service des maîtres et du réseau des écoles connaissent de fortes variations, selon leur type ou leur domaine.

- La formation continue, régulièrement signalée comme prioritaire par les textes de référence, apparaît paradoxalement comme le parent pauvre, avec une diminution de 1151 postes (-24.7 %), tandis que le nombre de maîtres de classes d'application, formés et pouvant bénéficier de leur décharge de 6 heures hebdomadaires, baisse, justifiant une diminution de 68.8 postes de remplacements spécifiques (- 3.46 %). Cela n'apparaît pas logique, sauf dans l'hypothèse de cartes scolaires difficiles, ces postes servant de « variable d'ajustement »¹⁴.
- Les décharges de service pour direction d'école ont en revanche connu une puissante expansion, avec + 2426 postes, soit + 46 %.

L'utilisation des emplois gageant les postes hors classes au service des élèves mérite enfin une analyse approfondie :

- Les postes affectés aux actions spécifiques sont en augmentation de 841, ce qui peut sembler modéré, mais il s'agit d'une tendance importante, compte tenu de leur champ d'action et surtout de leur croissance relative : + 53.39 %.
- Quant aux emplois servant aux remplacements pour congés de maladie et de maternité, leur augmentation, que ce soit en valeur absolue (+ 1425.55 : cela correspond à peu près au total de l'augmentation des emplois du 1^{er} degré entre 1989-90 et 1999-2000) ou en pourcentage (+ 7.95 %), doit être analysée à l'aune de l'efficacité de leur utilisation.

L'analyse quantitative atteint ici ses limites : elle doit s'enrichir des observations faites lors des enquêtes, pour permettre une perception suffisante de l'utilisation des postes hors classes et des effets qu'ils produisent.

¹⁴ Rapport IGEN-IGAENR sur « l'utilisation des dotations des emplois et élaboration de la carte dans l'enseignement primaire » juillet 2000, déjà cité.

Détermination et utilisation des postes hors classes par les départements

A partir des enquêtes réalisées dans les dix-huit départements du panel représentatif, cette partie de l'étude se propose de répondre aux questions qualitatives de la problématique, au regard des données quantitatives nationales qui viennent d'être abordées. Il s'agit plus particulièrement d'analyser ici comment les Inspecteurs d'académie, directement responsables « de terrain » de la mise en œuvre de la politique pédagogique et éducative nationale en direction des écoles, déterminent et mettent en œuvre les moyens privilégiés de l'action que sont les postes hors classe, quelles sont leurs marges de manœuvre.

Les politiques et les stratégies départementales

Les aspects quantitatifs qui, au niveau national, caractérisent en moyenne les postes hors classes procèdent du traitement statistique de situations départementales très variées, qui expriment généralement des comportements non stéréotypés, mais présentent aussi des convergences pour ce qui touche aux contraintes et aux choix des responsables académiques. Les enquêtes mettent en évidence de fortes disparités entre départements, dans leur politique de création de postes hors classes et dans leurs choix eu égard aux contraintes.

Les disparités entre départements

L'indicateur HC/E, soit le nombre de postes hors classes pour 100 élèves de l'enseignement public, met en évidence de forts écarts : ainsi, la Haute-Savoie, par rapport à la Corrèze, dispose proportionnellement de 70 % de moyens supplémentaires en postes hors classes.

Département ¹⁵	Corrèze	Haute-Loire	Martinique	Var	Aveyron	Ardennes	Gers	Moyenne Du panel
HC/E	1.07	1.04	0.98	0.98	0.97	0.94	0.92	0.87

Réunion	Côte-d'Or	Nord	Seine Maritime	Pyrénées Atlantique.	Vendée	Bas Rhin	Loiret	Haute Savoie
0.84	0.80	0.78	0.76	0.76	0.72	0.71	0.67	0.63

Par ailleurs, le taux moyen de HC/E du panel, 0.87, est supérieur au taux moyen national de 0.80, en raison des choix opérés, s'agissant notamment de la proportion de départements ruraux, utile à l'étude.

Le classement effectué n'offre pas de surprise particulière, les départements ruraux en déclin démographique présentant les HC/E les plus élevés. A l'inverse, la Haute-Savoie a le taux le plus faible en raison de sa croissance démographique élevée et de la priorité donnée depuis

¹⁵ Le HC/E des Hauts-de-Seine et des Pyrénées-Orientales n'a pu être calculé, certaines données manquant.

longtemps à l'accueil des élèves. Le Var apparaît atypique avec un taux relativement élevé malgré une croissance des effectifs d'élèves de l'enseignement public.

Les deux départements d'outre-mer présentent des taux intéressants. La Martinique doit son HC/E de 0.98 à un début de baisse démographique associé à l'héritage de dotations favorables anciennes non remises en question. La Réunion doit son taux au plan de rattrapage quadriennal qui s'achève et aux « économies d'échelle » que son réseau de grosses écoles lui permet de réaliser, malgré la hausse continue des effectifs d'élèves.

Evolution des postes hors classes¹⁶

Dix des départements du panel étudié montrent, entre 1989-90 et 1999-2000, une évolution des postes hors classes de même sens que celle des effectifs d'élèves, mais dont le taux d'évolution est toujours à l'avantage des postes hors classes. On peut distinguer deux catégories de départements dans ce cas :

Les départements qui enregistrent une baisse des postes hors classes non proportionnelle à la baisse des effectifs

Nord	- 14,2 % d'élèves	- 7,35 % de postes hors classes
Ardennes	- 15 %	- 8 %
Côte d'Or	- 10 %	- 4 %
Haute-Loire	- 3,3 %	- 1,66 %
Corrèze	- 15,2 %	- 9,1 %

Les départements qui enregistrent une hausse des postes hors classes non proportionnelle à la hausse des effectifs

Haute-Savoie	+ 7,56 % d'élèves	+ 11,5 % de postes hors classes
La Réunion	+ 5,6 %	+ 18,4 %
Var	+ 4,6 %	+ 15,5 %
Hauts-de-Seine	+ 2,8 %	+ 6,9 %
Bas-Rhin	+ 1,5 %	+ 17,8 %

Trois départements enregistrent, pendant la même période, des baisses d'effectifs assorties d'une augmentation de leur nombre de postes hors classes :

Aveyron	- 10,8 % d'élèves	+ 38,2 % de postes hors classes
Loiret	- 6,8 %	+ 10 %
Vendée	- 4,2 %	+ 6,5 %

Trois départements apparaissent maîtriser l'évolution de leurs postes hors classes :

Seine-Maritime	- 13,4 % d'élèves	- 16,9 % de postes hors classes
Gers	- 4,5 %	- 5,7 %
Pyrénées Atl.	- 5,5 %	- 4,0 %

La Martinique connaît une évolution atypique, avec + 1,1 % d'élèves et - 20,9 % de postes hors classes : signe d'un renouvellement des stratégies locales ?

¹⁶ Les données de l'enquête faite dans les Pyrénées Orientales ne permettent pas la comparaison

Le poids des spécificités et des « héritages » locaux

Dans de nombreux cas, l'observation montre **une évolution corrélée entre le nombre de postes hors classes et les évolutions de la carte des ZEP et REP**. C'est particulièrement net en ce qui concerne :

- les Ardennes : « deux fois plus d'élèves, deux fois plus de classes, deux fois plus de postes » ;
- le Loiret : + 27 % d'élèves et + 50 % de postes en ZEP ;
- les Hauts-de-Seine : « trois fois plus d'élèves en REP, 26 coordonnateurs pour 28 REP, 28 postes sur les 30 postes soutien ou BCD » ;
- la Réunion : + 18,54 % d'élèves en ZEP /REP, + 34,6 % de classes, + 32,6 % de postes.
- le Nord : + 21,8 % de classes, + 26,96 % de postes (dont 57,5 postes spécifiques) ;
- mais aussi, à un moindre titre, le Var, la Martinique, la Seine-Maritime et le Bas-Rhin.

Le poids de la ruralité et des politiques pédagogiques et éducatives en milieu rural fortement dispersé est bien évidemment marqué

- en Corrèze (10 postes pour les « réseaux ruraux d'éducation » et 5 ½ postes pour le sport en milieu rural),
- en Haute-Loire (5 EMALA¹⁷).

Cela reste vrai, mais à un moindre titre, eu égard aux moyens investis au regard des effectifs d'élèves concernés

- dans l'Aveyron (2 EMALA et un titulaire mobile), le Gers (aide aux directeurs : 5 postes),
- en Côte-d'Or (3 EMALA),
- dans le Var (3 EMALA, 1 poste « inventomobile »).

En tout état de cause et dans tous les cas, la ruralité apparaît nettement plus coûteuse en postes destinés à maintenir le réseau des classes en milieu dispersé démographiquement déprimé, qu'en postes hors classes destinés à une animation spécifique.

Le poids des postes destinés à animer et coordonner l'enseignement des langues régionales n'apparaît pas très important, à quelques exceptions près :

- l'occitan ou le provençal dans le Var (1 animateur), l'Aveyron (classes bilingues : 6 postes hors classes), le Gers (2 animateurs pour l'occitan) ;
- l'alsacien, dans le Bas-Rhin (2 postes + 3 postes d'animateurs culture et langue régionale) ;
- le néerlandais (1 coordonnateur à Bailleul) et le polonais¹⁸ (2 animateurs) dans le Nord ;
- et surtout le basque, dans les Pyrénées-Atlantiques où 17,5 postes de maîtres itinérants s'ajoutent aux postes comptabilisés dans les classes des écoles bilingues selon le principe « un maître, une langue » (ex. : école de Sare avec 5 maîtres pour 3 classes et 77 élèves).

Par ailleurs, **les héritages de situations anciennes existent de manière plus ou moins affirmée** et/ou déguisée ; créés pour répondre à des besoins conjoncturels ou à des demandes pressantes, ils peuvent se révéler coûteux. On trouve dans cette rubrique des postes créés pour éloigner de la présence des élèves des enseignants défaillants, des postes mis au service de l'administration rectorale ou départementale, et, dans la plupart des départements, à l'unité, des postes pour services divers dont l'utilisation n'apparaît pas toujours évidente. On trouvera

¹⁷ Equipe mobile d'aide et de liaison académique

¹⁸ Il n'existe pas d'enseignement de langue et culture d'origine (ELCO) pour la forte communauté issue de l'immigration polonaise de la première moitié du XX^{ème} siècle.

ci-dessous dans la partie traitant de « la prise en compte de certains besoins ou situations », l'analyse des situations des départements appartenant au panel de l'enquête.

Les contraintes et les choix départementaux

Dans le cadre de l'enquête conduite dans les départements faisant partie du panel représentatif, il a été décidé, par convention, que figureraient :

- comme contrainte, tout besoin de poste lié à l'application d'une directive ministérielle ;
- comme choix, tout ce qui dépasse en volume la stricte application d'une directive ou introduit une initiative locale.

Les comptes rendus d'enquête, après discussion avec les inspecteurs d'académie, font apparaître la situation suivante, s'agissant du nombre de postes hors classes relevant des choix départementaux et de leur proportion dans le total des postes hors classes.

Départements ¹⁹ (Année 2000-2001)	Nb de postes hors classes au service des choix départementaux	% de postes hors classes relevant des choix départementaux
Ardennes	48 ¼	19.73 %
Aveyron	40 ½	16.48 %
Corrèze	45 ½	23.50 %
Côte-d'Or	47	12.40 %
Gers	11 ¼	09.15 %
Haute-Loire	19 ¾	13.52 %
Loiret	27 ½	06.79 %
Nord	79	04.06 %
Pyrénées Atlant.	24 ½	06.88 %
Bas-Rhin	42 ½	05.69 %
Haute-Savoie	10 ½	02.63 %
Seine-Maritime	96 ½	10.01 %
Var	12 ¼	01.45 %
Vendée	10 ½	05.78 %
Martinique	93	18.50 %
Réunion	74	07.82 %
TOTAL	684	07.92 %

Ce tableau appelle plusieurs remarques :

- La première concerne la faiblesse relative du nombre de postes hors classes considérés par les inspecteurs d'académie comme relevant d'un choix départemental. Cette faiblesse s'explique aisément par le nombre de champs d'actions pédagogiques et éducatives ouverts par la réglementation, sans que soient fixées -sauf très rares exceptions- des limites ou des fourchettes cadrant les dépenses en postes. Le Nord peut ainsi, malgré une politique départementale affirmée, n'imputer que 79 postes hors classes aux choix locaux, contre 1865,75 aux contraintes liées à la mise en œuvre des grandes orientations nationales, idem pour la Réunion, les Pyrénées atlantiques, le Bas Rhin, la Vendée. La

¹⁹ Les données recueillies ne permettent pas le traitement commun des Hauts de Seine et des Pyrénées Orientales

Seine-Maritime semble se situer à la limite de ce groupe : ses moyens d'enseignement, au regard des baisses d'effectifs et de retraits non proportionnels d'emplois, lui donnent vraisemblablement plus de capacité au service de choix locaux et académiques, avec un affichage peut-être voulu comme plus clair.

- La seconde remarque concerne certains départements qui semblent, en revanche, ne pas avoir d'action définie mobilisant des moyens en postes hors classes sur des choix locaux ; on trouve dans cette catégorie le Var et le Loiret. La Haute-Savoie reste un cas à part : la nécessité d'accueillir les effectifs croissants d'élèves tout en essayant d'améliorer les conditions de travail ne lui laissent aucune marge de manœuvre pour accroître son potentiel de postes hors classes, actuellement « minimaliste ».
- La dernière remarque est plus évidente : les fortes proportions de postes hors classes au service des choix locaux se trouvent sans surprise dans les départements ruraux, les Ardennes, l'Aveyron et la Corrèze en particulier, où la baisse des effectifs n'a pas été assortie, en proportion, de retraits d'emplois, et où la nécessité de préserver le réseau des écoles rurales à petits effectifs a pu être assortie, de manière concomitante, de la satisfaction d'autres demandes, celles concernant la réduction des effectifs par classe en particulier. La Haute-Loire et la Côte-d'Or sont à la marge de cette catégorie mais aussi de la première.
- La Martinique, ici encore, apparaît atypique compte tenu de sa dotation qui la place à la première place des DOM pour le rapport entre dotation en emplois d'enseignants et nombre d'élève (P/E), et de la baisse des effectifs d'élèves qui commence à la toucher, ce qui ouvre des possibilités.

Marges de manœuvre et priorités

Nous avons souligné, dans la partie précédente, à quel point la création et l'implantation des postes hors classes étaient liées aux procédures de carte scolaire, aux inégalités de traitement et aux contraintes qui les caractérisent.

Les postes hors classes étant par excellence les outils d'une politique pédagogique et éducative appliquée au « terrain » départemental, la marge de manœuvre des inspecteurs d'académie -la plupart du temps limitée par l'obligation de satisfaire des besoins de nature souvent contradictoires- prend tout son sens, les concernant. Les analyses de situation précédentes mettent clairement en évidence des comportements et des choix départementaux variés qui procèdent de cette marge de manœuvre portant sur un nombre de poste souvent très limité, mais toujours stratégique et (ou) tactique.

L'enquête confirme, s'il en était besoin, que les postes hors classes constituent -sans que l'administration centrale ne le pilote explicitement ni n'en corrige d'éventuelles dérives par un contrôle / régulation *a posteriori*- le moyen, pour les inspecteurs d'académie, de réaliser, avec les dotations qui leur sont allouées et l'obligation annuelle de « boucler » la carte scolaire, trois objectifs qui caractérisent leur magistère :

- 1^{er} assurer la continuité du service lorsque les maîtres sont absents ;
- 2^{ème} mettre en œuvre les orientations pédagogiques et éducatives nationales ;
- 3^{ème} prendre en compte certaines demandes et besoins spécifiques d'un département donné.

Assurer la continuité du service d'enseignement

Le remplacement des maîtres absents, que ce soit pour maladie, pour stages AIS ou de formation continue, a une importance de premier ordre. Il représente, nous l'avons vu, le premier poste de dépense en moyens hors classes, avec 58,68 % du total des postes hors classes en 1999-2000, en diminution relative par rapport aux 61,59 % de 1989-1990²⁰, même si 366 postes supplémentaires ont été créés pendant cette période. Cette évolution globale masque des évolutions différentielles marquées qui soulignent le caractère de « variable d'ajustement » des cartes scolaires, des postes hors classes affectés notamment aux stages de formation continue (- 1150.25 postes en 10 ans au niveau national). Il y a, là, l'effet de choix contraints locaux entre les incitations nationales au développement de la formation continue des maîtres et les nécessités locales.

Le besoin de remplacement des maîtres est mesuré par le taux d'absence, l'efficacité du dispositif de remplacement par le taux d'efficience. Entre 1989-1990 et 1999-2000, le taux national d'absentéisme (France métropolitaine) augmente de 5.28 % à 6.24 %, cette augmentation étant accompagnée d'une hausse significative du taux d'efficience de 65.35 % à 73.32 % (France métropolitaine), due aux efforts des services départementaux de l'éducation nationale. Les absences des maîtres et leur évolution, partout à la hausse, la capacité à remplacer le mieux possible avec le potentiel disponible ont une influence plus ou moins marquée sur les marges de manœuvre des inspecteurs d'académie, comme le montre le tableau ci-dessous.

	TAUX D'ABSENCE		TAUX D'EFFICIENCE		% des postes de remplacement dans le total des emplois 1 ^{er} degré Rentrée 2000
	1989-90	1999-00	1989-90	1999-00	
Ardennes	4.85 %	5.51 %	56.89 %	67.94 %	7.58 %
Aveyron	4.59 %	5.58 %	56.51 %	72.72 %	7.93 %
Corrèze	4.98 %	5.12 %	55.08 %	60.07 %	8.01 %
Côte d'Or	5.97 %	6.04 %	83.50 %	82.07 %	8.06 %
Gers	4.05 %	4.62 %	52.63 %	56.36 %	8.06 %
Haute Loire	3.71 %	7.00 %	45.03 %	80.79 %	8.86 %
Loiret	5.39 %	5.67 %	72.04 %	82.79 %	7.55 %
Nord	5.17 %	5.71 %	67.68 %	66.78 %	8.04 %
Pyrénées atlant.	3.95 %	6.33 %	66.50 %	80.11 %	7.48 %
Pyrénées Orient.	5.43 %	7.29 %	78.68 %	95.85 %	6.64 %
Bas Rhin	5.39 %	6.78 %	85.56 %	89.88 %	8.03 %
Haute Savoie	5.15 %	7.02 %	68.80 %	88.85 %	7.54 %
Seine Maritime	5.46 %	6.12 %	58.01 %	69.87 %	8.12 %
Var	6.65 %	7.98 %	77.48 %	91.40 %	6.70 %
Vendée	5.05 %	6.32 %	54.52 %	65.27 %	7.81 %
Hauts de Seine	5.18 %	5.34 %	64.74 %	81.63 %	7.28 %
Martinique	4.56 %	5.89 %	100.00 %	60.13 %	9.16 %
Réunion	6.32 %	6.82 %	63.84 %	68.46 %	8.47 %
France Métropolitaine	5.28 %	6.24 %	65.35 %	73.32 %	Moyenne du panel : 8.00 %

Dans les départements observés, il est manifeste que le remplacement des absents pour maladie et maternité est le souci premier des inspecteurs d'académie, au détriment des remplacements pour stages de formation pour lesquels existe la possibilité d'utilisation de professeurs des écoles en formation pratique (PE2). En dix ans, les postes hors classes

²⁰ 1999-00 : remplacements maladie : 44.6% ; stages longs AIS : 2.99% ; Formation continue : 8.09% /
1989-90 : « : 46.43% ; « : 3.11% ; « : 12.05%.

affectés aux remplacements pour stages de formation continue diminuent de 49.3% dans les Hauts de Seine, de 35.3% en Martinique, de 35.1% dans les Ardennes, de 33.33% dans les Pyrénées Atlantiques, de 31% en Haute-Savoie, de 25.23% dans le Nord, de 15.5% en Seine-Maritime, de 11.8% en Côte-d'Or, de 7% en Vendée. Seule, la Réunion développe sa capacité dans ce domaine (+19.44%), mais les besoins y sont énormes, et à un moindre titre, la Haute-Loire (+8.3%). Encore faut-il préciser que là où les moyens de remplacement sont globalisés, comme dans le Nord, la priorité est toujours donnée aux remplacements pour maladie ou maternité.

Il est par ailleurs difficile de trouver un rapport logique direct entre la capacité de remplacement, exprimée en pourcentage de postes affectés aux remplacements dans le total d'emplois du premier degré, et l'efficacité du dispositif mis en place. Ainsi, le Var, les Pyrénées-Orientales ou la Haute-Savoie ont des taux d'efficacité élevés avec un pourcentage d'emplois affectés aux remplacements relativement faible, tandis que le Gers, la Réunion et surtout la Martinique présentent des situations inverses. Ces différences importantes tiennent vraisemblablement à des spécificités locales ; elles renvoient aussi à la gestion et au pilotage du potentiel de remplacement (cf. infra § 3-3).

Certaines dérives dans l'utilisation des postes destinés au remplacement des maîtres ont également été observées et, même si elles se situent à la marge, méritent d'être évoquées : utilisation de postes de remplacement pour ouvrir des classes à la rentrée, pour gager des postes de langues vivantes ou régionales et divers postes d'animation, pour doubler tel maître incapable d'assurer son enseignement, pour permettre une indemnisation des déplacements de certains maîtres itinérants. Il est ensuite bien difficile de revenir sur de telles situations. Dans un département, il a été signalé que le régime indemnitaire très favorable des remplaçants avait été demandé comme condition mise par les enseignants pour accepter d'enseigner une langue vivante ; dans un autre, un poste de remplaçant est utilisé pour libérer une enseignante membre du bureau d'une grande association de parents d'élèves. Ces dérives locales, parfois anciennes, restent anecdotiques et très limitées ; elles n'en demeurent pas moins fâcheuses, s'agissant des principes, et coûteuses si l'on en fait la somme nationale.

Accompagner la mise en œuvre des orientations nationales

Une fois assurée la continuité du service d'enseignement, l'aide à la mise en œuvre des orientations nationales est la première priorité de l'utilisation des moyens en postes hors classes. Il s'agit essentiellement de postes permettant l'amélioration de l'encadrement des maîtres et du réseau des écoles, ou de postes facilitant le soutien et l'animation. Même si le nombre de postes concernés reste relativement faible, la marge de manœuvre des inspecteurs d'académies apparaît ici particulièrement importante.

Le renforcement et l'amélioration de l'encadrement des maîtres et des écoles

Il s'agit principalement des postes hors classes gageant une amélioration des décharges de service des directeurs d'écoles et des postes supplémentaires de conseillers pédagogiques ou assimilés. La plus grande diversité de situations, d'inspiration et de choix marque les départements du panel de l'enquête.

Les aides spécifiques aux directeurs d'écoles

Elles consistent en amélioration du système des décharges de service réglementaires, soit en direction des écoles à 5 classes, soit en direction d'écoles marquées par des difficultés particulières, ces deux critères étant très souvent combinés.

Les limites de cette politique d'aide aux directeurs d'écoles à 5 classes, encouragée par DESCO et très demandée par les représentants des personnels, apparaissent toutefois vite atteintes dans les départements où les écoles sont nombreuses et de taille moyenne à importante, et où les moyens disponibles vont en priorité à l'accueil des élèves dont les effectifs croissent. Appartiennent à cette catégorie :

- la Réunion, avec un strict respect du barème,
- la Haute-Savoie, avec une aide à la marge aux écoles de 5 classes en ZEP (coût : 2,75 postes),
- les Pyrénées-Atlantiques (aide aux écoles de 5 classes en ZEP : coût 1 poste).

A l'inverse, certains départements ont une politique d'aide déterminée, mais ciblée, comme :

- les Hauts-de-Seine qui consacrent 30 postes aux $\frac{1}{4}$ de décharges attribués aux écoles de 5 classes et 23,5 postes à des compléments de décharge au bénéfice de certaines directions d'écoles en ZEP ;
- le Nord, avec 29,75 postes destinés à l'aide de directeurs en situation difficiles, à certaines écoles où les candidats à la direction font défaut depuis longtemps, ou encore à ménager une transition d'un an avant effet d'une mesure de carte ;
- la Seine-Maritime, avec 12 postes destinés aux décharges des directeurs d'écoles à 5 classes en ZEP ;
- les Ardennes, avec 4,5 postes destinés à compléter les $\frac{1}{4}$ décharges de directeurs en ZEP ;
- le Loiret, où 12,25 postes ont le même usage ou servent à l'aide aux directeurs débutants.

Les départements ruraux connaissent des situations très contrastées : la Vendée applique progressivement le bénéfice de $\frac{1}{4}$ de décharge à toutes ses écoles de 5 classes, l'Aveyron attribue $\frac{1}{2}$ journée de décharge hebdomadaire à 16 de ses écoles de 5 classes et 1 journée à 2 écoles, le Gers consacre 5 postes au $\frac{1}{4}$ de décharge pour les écoles à 5 classes et à celles de 4 et 5 classes en ZEP. En revanche, la Côte-d'or et la Haute-Loire appliquent strictement le barème limité aux décharges à partir de 6 classes, la Corrèze ne consacre que $\frac{1}{2}$ poste supplémentaire aux écoles à 5 classes en ZEP, les Ardennes consacrent 2,75 postes à l'aide aux décharges des directeurs dont l'école procède de la fusion de deux écoles éloignées.

Une fois encore, la Martinique apparaît atypique -et généreuse de ses moyens- avec 43 postes destinés à gager des décharges supérieures à celles prévues au barème, sans pour autant que cette démarche, apparemment exigée par une forte pression syndicale, ait été accompagnée de projets particuliers.

Les investissements en postes de conseillers pédagogiques

Ici encore, la plus grande diversité de situation règne, aussi bien en ce qui concerne le nombre et la nature des postes de conseillers pédagogiques en circonscription, qu'en ce qui relève des postes de conseillers pédagogiques spécialisés ou départementaux. Compte tenu de l'importance stratégique des conseillers pédagogiques dans la mise en œuvre et l'animation des politiques pédagogiques et éducatives²¹, le nombre de conseillers pédagogiques que chaque département a pu obtenir de DESCO contribue à une politique déterminée, qu'elle soit active ou passive. On peut classer les départements du panel de l'enquête en trois catégories : les départements où chaque circonscription est dotée de moins de deux conseillers pédagogiques,

²¹ Voir supra § 2-335 ; la mise en place de la nouvelle politique pour l'école s'est en particulier accompagnée de la création de 127 postes de conseillers pédagogiques : +21,5 en 1991-92 et + 105,5 en 1992-93.

ceux où les circonscriptions sont dotés de deux conseillers pédagogiques et ceux dont la situation est meilleure.

Quatre départements apparaissent sous-dotés en postes de conseillers pédagogiques en circonscriptions, en ce sens que ces dernières n'ont pas, chacune, un poste de CPAIEN et un poste de CPC en EPS. Il s'agit :

- du Var, avec 16 CPAIEN et 12 CPC en EPS pour 17 circonscriptions, mais aussi 2 conseillers en éducation musicale (CPEM), 2 conseillers en arts plastiques (CPAP) et deux conseillers pédagogiques départementaux en EPS (CPD) ;
- des Hauts-de-Seine, 28 CPAIEN et 22 CPC en EPS pour 28 circonscriptions, auxquels s'ajoutent 2 conseillers pédagogiques en AIS implantés dans 2 circonscriptions très difficiles, 5 CPEM, 4 CPAP, 5 conseillers pédagogiques pour les TICE, multimédia et sciences ;
- de Seine-Maritime, avec, en moyenne, moins de 2 conseillers pédagogiques par circonscription, mais un nombre important de conseillers départementaux 3 CPD, 5 CPEM et 5 CPAP.
- de la Vendée, avec 3 circonscriptions non dotées en CPC en EPS, et peu de conseillers spécialisés : 1 CPEM et 2 CPAP.

Onze départements, soit nettement plus de la moitié de l'échantillon, présentent un équilibre entre la dotation des circonscriptions et les postes de conseillers pédagogiques spécialisés ou départementaux, ce qui n'exclut pas certaines initiatives intéressantes : les Pyrénées Atlantiques (+1 poste de conseiller pédagogique coordonnateur de langue basque), le Nord, les Ardennes, la Haute-Savoie, le Loiret, le Bas-Rhin (+1 poste de conseiller pédagogique pour les écoles maternelles), les Pyrénées Orientales, la Corrèze (+1 conseiller pédagogique pour l'apprentissage du français, en liaison avec l'université de Toulouse), la Haute-Loire (+1 poste de conseiller pédagogique pour coordonner la formation continue), le Gers (+2 postes de conseiller pédagogique pour l'AIS et l'EPS, en sus du CPD) et la Côte-d'Or (+1 poste de conseiller pour le « Val de Saône »).

L'Aveyron, avec 2 conseillers pédagogiques par circonscription et 6 conseillers spécialisés (2 CPAP, 2 CPEM, 2 langue occitane), connaît une situation plus favorable que la moyenne, tandis que les deux départements d'outre-mer de l'échantillon bénéficient de dotations très largement supérieures aux autres départements :

- la Réunion dispose de 62 postes de conseillers pédagogiques : 15 circonscriptions sur les 19 de l'île ont trois postes (2 CPAIEN + 1 CPC en EPS), héritage de la période où la majorité des maîtres arrivait dans les écoles sans formation, non justifié actuellement, sauf exception, qu'il conviendrait de supprimer ;
- La Martinique bénéficie de 37 postes de conseillers pédagogiques pour 12 circonscriptions, ce qui apparaît très surdimensionné, même eu égard aux difficultés de l'île.

Le renforcement de l'animation et du soutien

Trois domaines sont plus particulièrement concernés, le renforcement de l'éducation prioritaire, avec la mise en place des REP, les technologies nouvelles (TICE et informatique) et les sciences, l'enseignement des langues vivantes étrangères.

Le tableau ci-dessous a été établi à partir des données recueillies lors des enquêtes. Il explore trois champs pédagogiques définis sans ambiguïté comme des priorités nationales.

Départements Année scolaire 2000-2001	Coordination et animation en ZEP / REP	TICE Informatique Sciences et multimédias	Coordination des langues vivantes étrangères et soutiens spécifiques en LV
Ardennes	7 coordonnateurs+ 11.5 soutien	4 TICE + 1 science	14.5
Aveyron	2	4 TICE + 1 centre ressources	21.5
Corrèze	1	5 TICE + 1 sciences	8
Côte-d'Or	4 coordonnateurs + 5 soutien	TICE : 10.5 + 1 coordonnateur	5
Gers	1 coordonnateur + 1 soutien	2 TICE	2
Haute-Loire	-	-	4.5
Loiret	15	3.5 TICE	7
Nord	29 coord. + 105 soutien	38.5 TICE et Sciences : 1.25	21.5
Pyrénées Atlant.	12 + 1 classe relais	4 TICE (+réseau de 25 personnes ressources non déchargées)	1.5
Bas-Rhin	23.5 (dont 10.5 coordonnateurs)	3 TICE + 1 sciences	
Haute-Savoie	1 coordonnateur + 4.5 animation	4 TICE	
Hauts de Seine	8 coordonnateurs+ 28 BCD	7.5 TICE	1 coordonnateur départemental
Seine -Maritime	12.75	18.5	
Var	6 coordonnateurs	8.5 TICE	-
Vendée	3 coordonnateurs	4 TICE	-
Martinique	3 coord. + 12 soutien/animation	1 coordonnateur départemental	
Réunion	21	18 TICE et 3 sciences	
TOTAL	316.25	141.25	86.5

Ce tableau appelle deux remarques préalables :

1^{er} – les données recueillies ne reflètent vraisemblablement pas la totalité des emplois concernés, notamment en langues vivantes, tant il est difficile d'identifier avec précision certains postes ou fonctions ;

2^{ème} – le croisement avec les données des fiches de liaison apparaît parfois hasardeux, dans ces conditions, mais cela n'est pas surprenant -à la marge- parce que les situations peuvent évoluer en cours d'année et parce que certains postes d'animation ont des organisations de service variables selon les nécessités.

La mobilisation des moyens est conforme à la demande nationale concernant les priorités, que ce soit la politique de développement de l'éducation prioritaire, avec les ZEP et les REP (sans qu'il soit toujours possible de faire une différence nette entre coordination et animation et/ou soutien), le développement des TICE et plus récemment la rénovation de l'enseignement des sciences (de nombreux inspecteurs d'académie envisagent de créer des postes de coordonnateur et d'animation « sciences »).

La coordination et l'animation pour les langues vivantes sont plus flous et ne sont répertoriées ici que ce qui relève du pilotage, l'organisation des enseignements de langues vivantes présentant une assez extraordinaire diversité en raison des différentes expériences organisées successivement, des possibilités locales, etc. Le rapport de l'IGEN n° 2001-05 « *l'enseignement des langues vivantes étrangères à l'école primaire* » apporte à ce sujet de très intéressantes précisions qui dépassent le cadre de l'étude.

Au total, si les marges de manœuvre des inspecteurs d'académie apparaissent globalement affectées en priorité au service des grands objectifs nationaux, les réponses apportées par chaque département apparaissent très diverses en intensité et en choix de domaines d'actions, selon le type de département, la volonté politique et, surtout, selon les moyens disponibles, ce qui n'est pas une surprise.

Une partie de ces marges de manœuvre sert également des objectifs différents, qu'ils soient conjoncturels, hérités ou locaux, comme le mettent en évidence un certains nombres de postes hors classes figurant sous la rubrique « animation, soutien, décharges syndicales et divers ».

Prendre en compte divers besoins ou situations

Au-delà des besoins particuliers induits par certains grands objectifs nationaux, comme l'éducation prioritaire, la pratique de langues régionales ou encore l'aide aux élèves en milieu rural dispersé, déjà abordés supra, d'autres besoins existent, soit liés à une politique éducative et pédagogique de champ plus restreint ou à certaines actions ponctuelles, soit pour rendre des services de nature non pédagogique aux services déconcentrés de l'éducation nationale, soit en rapport avec l'activité d'organismes périphériques au système éducatif, soit enfin pour faciliter l'exercice du mandat syndical de certains enseignants. La liste n'est pas limitative. Des postes, en quantités certes limitées, ont été créés au fil des ans pour les satisfaire ; leur total, cependant, n'est pas négligeable et la nécessité du service rendu n'apparaît pas toujours évidente. En tout état de cause, ainsi que le met en évidence l'examen des enquêtes dans les départements du panel représentatif (hors les Pyrénées orientales), la plus grande diversité existe selon les départements avec quelques constantes.

Les champs et les réponses

On peut distinguer schématiquement quatre champs principaux relevant de la prise en compte de besoins ou de situations spécifiques. L'enquête répertorie 440 emplois affectés à ce type de postes hors classes, sans qu'il soit évident que tous ceux qui existent aient été repérés et décomptés.

Les besoins éducatifs

L'analyse de la situation de l'échantillon de départements retenu montre un nombre limité d'occurrences, pour un total de 141,5 postes : CDDP/CRDP :9 ; service des musées : 6,5 ; sport scolaire :11 ; classes transplantées : 24 ; soutiens spécifiques :41 ; actions en faveur de la lecture et des langages : 15 ; innovation : 2,5 ; animation au titre d'un contrat de secteur ou d'agglomération : 12 (dont 9 pour la seule ville de Dunkerque) ; IUFM : 6, dans le Nord ; CEFISEM et FAS : 4 ; missions éducatives diverses : 9,5 (dont 2 pour la PJJ, dans le Nord). Il est vraisemblable qu'un certain nombre de postes répondant à des besoins éducatifs en circonscription n'ont pas pu être répertoriés lors de l'enquête.

Les besoins du fonctionnement du système éducatif

Ce champ recouvre les 104 emplois gageant les postes de réadaptation et les 12 emplois d'enseignement utilisés pour le fonctionnement administratif. Les premiers relèvent d'une nécessité thérapeutique et correspondent à des besoins évidents ; les moyens affectés à la réadaptation sont unanimement jugés insuffisants. Les seconds peuvent être considérés comme des survivances ponctuelles : 11 au rectorat de la Réunion et 1 à l'inspection académique du Nord. Au total, 116 emplois sont concernés.

Les besoins des associations « périphériques » de l'école primaire

Il s'agit d'Oeuvres et d'Associations nées de l'école publique ou très proches d'elle, dont la liste figure au § 2-242, qui bénéficient de la mise à disposition d'emplois d'enseignement du 1^{er} degré. Les emplois ainsi répertoriés lors de l'enquête sont au nombre de 75.5 et, malgré les services qu'ils peuvent rendre et les souvenirs dont ils sont chargés, ils apparaissent de plus en plus comme des survivances de l'esprit de l'école de la III^{ème} république dans un monde devenu différent ; peut-on pour autant s'en passer ? Lorsqu'on évoque les liens de ces divers organismes et Oeuvres avec les écoles et le service des élèves, on perçoit un scepticisme plus ou moins affirmé, généralement aimable mais significatif.

Les décharges syndicales

Le nombre d'emplois correspondants à ces décharges syndicales s'élève à 104,5 attribuées par le ministère, plus 2,5 accordées par deux inspecteurs d'académie. Il convient de noter que beaucoup de ces décharges étant partielles, l'exercice des mandats syndicaux amène certains représentants des personnels à demander des autorisations d'absence sur leur temps de travail. Les nombreuses sessions des CAPD et des CTPD, auxquelles peuvent assister les suppléants de 1^{er} et de 2^{ème} rangs, induisent dans les faits une consommation en moyens supérieure aux quotités accordées au titre des décharges syndicales.

L'extrême diversité des situations départementales

Cette diversité est une caractéristique marquante, mais non déterminante, s'agissant de l'action éducative et pédagogique. On pourra utilement se reporter aux comptes rendus d'enquêtes dans le Nord, en Haute-Savoie et à la Réunion pour se faire une idée précise des postes créés pour satisfaire les besoins spécifiques et les demandes particulières²².

Départements Année scolaire 2000-2001	Emplois hors classes au service d'actions pédagogiques et éducatives	Emplois hors classes au service du fonctionnement administratif	Emplois pour réadaptation, décharges syndicales et œuvres
Ardennes	11		13
Aveyron	5		5.5
Corrèze	12		4
Côte-d'Or	7.5		15
Gers	2		3.5
Haute-Loire	2		8.5
Loiret	6		16.25
Nord	44	1	72.5
Pyrénées-Atlantiq.	8		7
Bas-Rhin	9.5		30.5
Haute-Savoie	3		21.25
Hauts-de-Seine	8		12
Seine-Maritime	4		8
Var	2		7
Vendée	1.5		7.5
Martinique	12		20
Réunion	16	11	35.5
TOTAL	141.5	12	286.5

Les chiffres se passent de commentaire ; le service des élèves n'apparaît pas, ici, prioritaire.

²² Ne sont pas compris dans les totaux, les postes qui ont déjà fait l'objet d'une étude au titre de l'enseignement prioritaire, des langues régionales, des actions en faveur de la ruralité, etc.

Gestion, pilotage et utilisation, impact

Cette partie de l'étude s'attache à répondre, à partir des enquêtes réalisées dans les départements du panel représentatif, aux questions d'ordre qualitatif de la problématique, s'agissant d'une part de la gestion et du pilotage des postes hors classes, et, d'autre part, de l'impact que ces postes peuvent produire et induire dans la pédagogie de la classe et des cycles, dans les projets d'écoles, dans la prise en compte des difficultés des élèves, dans leurs résultats.

Les postes hors classes doivent-ils être gérés de manière spécifique ou ont-ils tendance à devenir des emplois ordinaires, expression de droits nouveaux ouverts ou à ouvrir aux écoles ? Une attention particulière sera portée aux directeurs d'écoles bénéficiant de décharges de service, compte tenu de l'importance de leur rôle dans le fonctionnement et la vie des écoles.

Une gestion unitaire peu diversifiée

La gestion et le pilotage des maîtres qui sont nommés sur un poste hors classe s'inscrivent, avec des nuances et quelques procédures spécifiques, selon les cas, dans le cadre général de la gestion et du pilotage du premier degré dont ils respectent les principes et l'organisation.

Les principes et les contraintes.

Les principes généraux

Les postes et les personnels du premier degré sont caractérisés par une grande unité de gestion et de pilotage dont les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, sont directement responsables. Cette responsabilité concerne à la fois les mesures de carte scolaire, l'implantation des emplois attribués, par délégation de pouvoirs du ministre (décret du 11 juillet 1979) et la gestion des maîtres, par mesures de déconcentration administratives²³. Seuls, le concours de recrutement, la formation initiale des professeurs des écoles, ou certaines mesures de gestion (l'attribution de décharges de service pour mandat syndical, ou certains congés), sont de compétence académique ou nationale.

Une fois affectés à un département, les professeurs des écoles relèvent ainsi du cadre départemental. L'unité du cadre géographique et administratif propre à l'école primaire n'a pas changé depuis Jules Ferry ; elle est renforcée par l'unité de gestion liée à la décentralisation. Cette apparente simplicité ne doit toutefois pas masquer une certaine complexité des procédures de gestion et, globalement, une très faible diversité d'un département à l'autre. Une fois définis et implantés, au terme des procédures de carte scolaire, les postes hors classes et les maîtres qui les occupent entrent, comme tous les maîtres du département, dans le dispositif général de gestion administrative départemental et ses procédures.

²³ Décret 88-11 du 4 janvier 1988, arrêté du 12 avril 1988, en ce qui concerne les instituteurs et arrêté du 28 août 1990 modifié par celui du 27 novembre 1990 en ce qui concerne les professeurs des écoles.

Les contraintes de procédures

Les procédures de gestion doivent intégrer trois types de contraintes :

- celles liées à la masse des emplois à gérer (de 887 dans le Gers, à 13273 dans le Nord pour le panel de l'étude),
- celles liées à l'obligation de résultat, notamment pour ce qui concerne les nominations et les affectations : chaque poste doit être pourvu à la rentrée scolaire,
- celles liées à l'exercice de la parité dans le fonctionnement du système, avec l'existence des commissions administratives paritaires départementales, qui donnent aux représentants du personnel un fort droit de regard, souvent considéré -à tort- comme le droit d'infléchir les décisions des inspecteurs d'académie.

Les deux premières contraintes poussent à une certaine simplicité dans la gestion et à des procédures qui évitent de multiplier les catégories de personnels à gérer ; les inspecteurs d'académie, qui ont une obligation de résultats ne peuvent qu'être sensibles aux arguments, allant dans ce sens, de leurs services gestionnaires. Pour d'autres raisons, qui tiennent à leur souci de conserver aux maîtres le maximum d'unité, mais aussi à leur extrême prudence vis à vis de la prise en compte de la valeur professionnelle des enseignants, les organisations syndicales poussent au développement d'une gestion unique, prenant principalement en compte les données individuelles dites objectives, où l'ancienneté et la note administrative tiennent une place importante.

La gestion commune des carrières

La gestion des carrières concerne essentiellement les promotions, qui conditionnent les rémunérations, et le mouvement des personnels.

Le rôle fondamental du « barème »

Les procédures de gestion utilisées ont partout été discutées et négociées avec les représentants des personnels, difficilement le plus souvent en raison de l'appréciation divergente que peuvent avoir les inspecteurs d'académie et les délégués syndicaux du rôle respectif de la valeur professionnelle et de l'ancienneté des services. Elles sont sensiblement communes à tous les départements ; les maîtres sur postes hors classes n'y échappent pas, quelles que puissent être les spécificités de leurs missions ou de leurs fonctions. La nécessité de trouver un indicateur chiffré permettant la gestion de masse a amené tous les départements à élaborer un barème chiffré, principal étalon de mesure individuelle des maîtres, permettant d'effectuer les tris et les classements indispensables aux différentes opérations de gestion des enseignants.

Le régime unique des promotions

Tous les départements du panel²⁴ ont développé un barème des promotion qui favorise la gestion des enseignants du premier degré, instituteurs et professeurs des écoles, généralement sans distinguer les fonctions ou le grade. Dans la plupart des cas, on peut considérer que les maîtres sur postes hors classes, comme les autres, relèvent du même traitement. Ce barème, dont l'application affecte à chaque maître une valeur numérique, prend toujours en compte la valeur professionnelle, exprimée par la note, et l'ancienneté générale des services (AGS),

²⁴ A l'exception de la Seine-Maritime où instituteurs, PE et PE hors classe ont chacun leur barème

selon la formule : $\text{Note}/20 + \text{AGS}^{25}$. Les nuances sont apportées par les éléments de pondération propres au barème de chaque département. Ainsi, la note peut être prise sans pondération ou pondérée par 1,5, par deux ou par trois ; elle peut être affectée de correctifs lorsqu'elle est ancienne et même, dans un petit département rural, être diminuée au prorata des promotions antérieures ! L'ancienneté générale des services est généralement prise globalement (nombre d'années de service x 1) et, dans quelques cas, plafonnée au delà d'un certain nombre d'annuités.

Au total, il apparaît clairement que le même barème sert pour assurer la promotion des maîtres sur postes banals et sur postes hors classes. Il n'est pas inutile de préciser que, la note procédant pour une grande partie de l'ancienneté, la prise en compte de la valeur professionnelle est partout sérieusement amortie.

Le mouvement général ; les mouvements particuliers

Ce barème des promotions sert de base au barème du mouvement qui prend en compte, sauf exception (Ardennes), certains critères d'ordre familial : nombre d'enfants, rapprochement de conjoints, ou professionnel : direction d'école, écoles en secteur difficile, etc. selon des proportions variables qui donnent lieu à d'après négociations en CAPD. Le mouvement ne prend en compte la spécificité de certains postes hors classes que lorsque des procédures de nomination et d'affectation particulières les caractérisent.

Nomination et affectation des personnels hors classes

L'unité de gestion des enseignants du premier degré n'est en effet rompue que pour la nomination, l'affectation et le mouvement de certains postes hors classes, lorsque interviennent des éléments déterminants liés au recrutement. C'est le cas des directeurs d'écoles, des instituteurs et professeurs d'école maîtres formateurs et de certains postes dits « à profil » (conseillers pédagogiques, animateurs TICE, coordonnateurs de langues) demandant des diplômes et/ou des compétences particulières. Outre les nominations sur postes mis à disposition d'une Œuvre ou d'une Association, ou encore l'attribution d'une décharge de service pour exercice d'un mandat syndical, on peut schématiquement distinguer trois types de postes hors classes gérés par les services départementaux, qui correspondent aux postes en charge du remplacement, aux postes de directeurs d'écoles déchargés et aux postes spécifiques ou à profil.

Les postes affectés aux remplacements

Ils constituent la principale masse des postes hors classes et sont de gestion banale, en ce sens que la nomination et l'affectation sur ce type de poste ne sont pas différenciées de celles des instituteurs et professeurs des écoles adjoints chargés d'une classe. On trouve sur ces postes des maîtres confirmés et de nombreux jeunes professeurs des écoles à faible barème. Les premiers obtiennent, en raison de barèmes élevés, les postes de remplacement sur zone, qui bénéficient d'un système de primes importantes, les seconds sont le plus souvent affectés à des postes correspondant à des compensations de décharges de service, souvent partagés sur plusieurs sites et ne bénéficiant pas des mêmes avantages : « Une (...) remarque porte sur la multiplication des « parts de décharge ». Il n'est pas interdit de voir un jeune professeur des écoles tout juste issu de l'IUFM, se voir attribuer quatre quarts de décharge dans quatre écoles différentes, avec des cours différents. ». Cette observation, faite dans les Ardennes, est valable pour tous les départements du panel ; elle pose un problème plus général qui devient

²⁵ En règle générale, l'ancienneté générale des services est décomptée à raison d'un point par année de service.

celui des débuts de carrière dans le premier degré et celui de l'adaptation de jeunes enseignants inexpérimentés à des postes demandant une très solide expérience.

Les postes de directeurs déchargés

Pour devenir directeur d'école maternelle et élémentaire, il faut être enseignant du premier degré et avoir été inscrit sur une liste d'aptitude arrêtée chaque année par l'inspecteur d'académie, après avis d'une commission *ad hoc* et de la CAPD. Une fois inscrits sur cette liste, les candidats participent au mouvement concurrentiel avec les directeurs déjà en poste. Par la suite, les directeurs peuvent obtenir la direction de leur choix en participant au mouvement selon leur barème.

Il existe une hiérarchie de fait des postes de direction, selon le niveau de leur décharge et des bonifications indiciaires croissantes qui l'accompagnent. Au sommet de cette hiérarchie de fait se trouvent les grosses écoles dont les directeurs bénéficient d'une décharge totale. Compte tenu des procédures de promotion et d'affectation qui privilégient l'ancienneté, ces grosses écoles sont souvent confiées à des directeurs très expérimentés, ce qui est une bonne chose, mais parfois désabusés et/ou fatigués, ce qui pose problème.

On note ainsi, dans cette grosse école en ZEP, *« au total, un directeur expérimenté mais fatigué, voire découragé, qui assure les tâches matérielles prioritaires, l'organisation et la vie scolaires de sa grosse école, mais qui ne s'investit pas dans le domaine de la pédagogie »* ; ou encore, au sujet de ce directeur d'école de grande agglomération, elle aussi en ZEP : *« peut-on continuer à recruter au barème -et donc à l'ancienneté- des directeurs devenus inamovibles, dont les motivations sont loin de toujours correspondre au profil des postes relativement rares et fortement attractifs ? Je retire de cette visite approfondie une triste impression ; les élèves des quartiers difficiles méritent mieux que cela. »*. Ce type de situation n'est heureusement pas général et nombreux sont les directeurs totalement déchargés dont on peut dire, à l'instar de cette directrice d'école de grande ville : *« une excellente directrice à tous égards, dont l'activité se marque dans l'environnement de son école »*. Il n'en demeure pas moins que la gestion et l'affectation des directeurs sur postes totalement déchargés ne répond pas complètement aux besoins.

Les postes spécifiques et « à profil »

Il s'agit des postes spécifiques de maîtres formateurs et de conseillers pédagogiques, et des postes des coordonnateurs, d'animateurs dans un secteur disciplinaire particulier et, parfois, de soutien lorsque leur champ d'activité échappe à la polyvalence.

Les maîtres formateurs (IMF) doivent être titulaires d'un examen professionnel de qualification, le CAFIMF²⁶, qui offre diverses options : éducation physique, technologie, musique et arts plastiques. Les titulaires de ce diplôme n'ont pas d'obligation d'exercer les fonctions de maître formateur. Ils peuvent demander à exercer sur les postes de maîtres de classes d'application, de conseiller pédagogique ou de directeur d'école d'application, en participant aux divers mouvements spécifiques. Les nominations sur postes de conseillers pédagogiques -considérés comme spécifiques- sont en règle générale soumises à un avis donné par une commission *ad hoc* et à celui de l'inspecteur de circonscription pour les postes de CPAIEN ou de CPC, avant classement pour avis de la CAPD et nomination par l'inspecteur d'académie. Les suites de carrières obéissent ensuite aux procédures ordinaires, pour les promotions, et à celles du mouvement particulier à chaque type de fonctions, pour les mutations. Idem, s'agissant des directeurs d'école d'application.

²⁶ Certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur maître formateur

En ce qui concerne les postes « à profil », les règles de nomination et d'affectation apparaissent plus diverses et plus ouvertes, selon les fonctions et les départements. On peut distinguer schématiquement les postes à profil qui demandent des compétences particulières relevant de la monovalence disciplinaire, comme les postes de coordonnateur de langues vivantes ou d'animateur pour les technologies nouvelles, et ceux, polyvalents, qui supposent, pour les coordonnateurs de ZEP par exemple, une expérience ou des dispositions manifestes dans un champ d'exercice donné. Dans la plupart des cas concernant la première catégorie, une vérification d'aptitude est effectuée et l'avis d'une commission *ad hoc* requis pour classement, avant avis de la CAPD et nomination par l'inspecteur d'académie. Pour ce qui concerne la seconde catégorie, les règles apparaissent très diverses et la cooptation par l'IEN, dont l'avis paraît déterminant, plus courante. Les mêmes règles s'appliquent de manière plus floue et plus soumise à l'avis des IEN, s'agissant des postes de soutien. En tout état de cause, la plupart de ces fonctions bénéficient de décharges à temps partiel, qui supposent un couplage avec un poste de droit banal, sauf dans les cas d'addition de décharges de certains directeurs d'école chargés de la coordination d'une ZEP. La gestion du mouvement en est compliquée, comme l'organisation des services de suppléance.

En règle générale :

- l'usage de cahier des charges définissant le profil de postes et le champ de l'activité n'existe pas ;
- les représentants des personnels s'opposent au développement du nombre des postes « à profil » et aux procédures particulières de désignation qui les caractérisent au nom de la rupture dans le traitement des personnels.

L'inspection des personnels hors classes

L'inspection des enseignants nommés sur postes hors classes, à dates régulières, tous les trois ou quatre ans, par les IEN et suivie de l'attribution d'une note, par l'inspecteur d'académie, apparaît bien ancrée dans les pratiques et mise en évidence par les enquêtes dans les départements et les circonscriptions :

- « *Les personnels sur postes hors classes sont régulièrement inspectés, suivis et coordonnés (...)* ; les deux plus anciennes inspections datent de 1996 ; les appréciations adverbiales vont de Bien à Exceptionnel. Les conseillers pédagogiques, les maîtres coordonnateurs de langues vivantes, le coordonnateur et les animateurs de REP, l'animateur TICE produisent par ailleurs un compte rendu annuel d'activités ». (circonscription urbaine du Nord de la France).
- « *Tous les personnels sur postes hors classes sont régulièrement inspectés : en grande majorité, la dernière inspection date de 1998, 1999 ou 2000 ; huit datent de 1997, une de 1996. Les rapports d'inspection des directeurs déchargés comportent tous une partie détaillée concernant leur temps de décharge (...)* » (circonscription mixte du sud-est).

Les cas de relative négligence, dans ce domaine sensible, sont rares : « *les personnels sur postes hors classes sont inégalement inspectés. Si les conseillers pédagogiques apparaissent normalement inspectés et évalués (à l'exception d'un entrant dans la circonscription), l'animateur TICE a été inspecté pour la dernière fois en 1992 et quatorze directeurs d'écoles ont une dernière inspection qui date de cinq ans et plus, la proportion d'inspectés anciens étant maximum chez les directeurs totalement déchargés (8 sur 9)* » (DOM).

Des problèmes se font jour, toutefois, dans de nombreux départements, concernant l'inspection des maîtres chargés de remplacement, lorsque leur gestion est partiellement concentrée (maîtres des « brigades ») ou totalement concentrée comme en Haute-Savoie : les IEN ne savent pas toujours dans quelle école les enseignants effectuent un remplacement, sauf lorsque la coordination est effectuée par un IEN chargé de la brigade de remplacement. Il est aussi trop souvent observé que les maîtres chargés de remplacements ne tiennent pas convenablement leur cahier journal, voire n'en tiennent pas : des consignes précises doivent être données à ce sujet, et régulièrement rappelées par les inspecteurs. Par ailleurs, la prise en compte de l'activité, sur leur temps de décharge, des directeurs d'écoles est inégalement appréciée ; les procédures départementales ou locales d'inspection sont souvent peu explicites à ce sujet.

La véritable difficulté est que les inspections des personnels sur postes hors classes, spécifiques ou à profil, restent individuelles et ne prennent en compte, dans l'évaluation du travail réalisé, ni les effets produits ou induits, ni la dimension collective de l'activité et ses effets de structure ou de réseau, même lorsque, le cas est fréquent, les intéressés s'efforcent à un compte rendu annuel d'activité. « *Contrôle de conformité, plus qu'évaluation* », notent la plupart des IGEN. Il reste à développer, dans tous les départements, sous l'autorité des inspecteurs d'académie, des procédures d'évaluation de l'activité des maîtres sur postes hors classes et des directeurs bénéficiant d'une décharge, avec des outils permettant de dépasser le simple cadre de l'inspection individuelle, nécessaire, certes, mais non pas suffisante.

Au total

Les facteurs d'unité dans la gestion des personnels l'emportent largement sur les facteurs de diversité qui ne concernent qu'une minorité de postes hors classes.

On peut faire quatre constats principaux :

- le poids de l'ancienneté apparaît largement supérieur à celui du mérite dans les promotions d'échelon ou de grade et dans les éléments pris en compte au moment des mutations ; seules échappent à cette disposition générale, les premières nominations dans les fonctions de conseiller pédagogique et, dans la plupart des cas, sur postes à profil ;
- une fois créés, les postes hors classes sont à peu près pérennes, leur suppression, leur déplacement ou leur changement d'intitulé nécessitant une mesure figurant à la carte scolaire ; les nominations sur postes hors classes se font sans clause de durée ;
- il n'existe pas de vrai cahier des charges précisant les missions, les fonctions, etc. des postes hors classes, mais, au mieux des intitulés, parfois assortis d'éléments indicatifs d'astreintes particulières, toujours rédigées de manière brève pour pouvoir figurer à la circulaire annuelle du mouvement des personnels du premier degré. Une évolution se dessine toutefois dans ce domaine, comme en atteste la lettre de mission que l'inspecteur d'académie de Haute-Savoie vient d'adresser aux conseillers pédagogiques et le travail de réflexion en cours à la Réunion.
- L'inspection des maîtres sur postes hors classe est bien développée et effective ; elle ne permet pas, cependant, une véritable évaluation de l'efficience de leur activité.

Pilotage et utilisation des personnels hors classes

Il n'y a pas de modèle théorique d'organisation du pilotage et de l'utilisation des personnels nommés sur postes hors classes. Les besoins différents, la capacité de mobiliser des moyens en postes hors classes, la géographie, la mise en place successive de dispositifs aux objectifs variés sur des périodes relativement longues, créent une grande diversité, apparente dans les bilans d'enquête, qui est d'abord fonction du potentiel des postes hors classes dont dispose le département. Cette diversité, moins visible au niveau de l'organisation départementale marquée par une réelle unité de gestion, s'exprime pleinement au niveau des écoles ; elle reste sensible au niveau des circonscriptions, avec toutefois une certaine unité d'organisation et de pilotage qui est vraisemblablement l'indice de la pertinence d'une priorité donnée très généralement à ce niveau de intermédiaire de proximité et aux compétences des inspecteurs. Dans cette logique, l'activité des équipes de circonscription prend toute son importance. Les écoles ont des marges d'initiative qui tiennent non seulement à leurs moyens en postes d'enseignants, mais aussi à d'autres moyens, avec les aides éducateurs, les emplois municipaux mis à leur disposition.

L'organisation du pilotage : le rôle clé des circonscriptions

Avec des nuances liées à la coordination parfois académique de certaines actions, l'éducation prioritaire ou les TICE notamment, le pilotage des dispositifs dans lesquels exercent les personnels sur postes hors classe relève du cadre départemental ; il est assorti d'une déconcentration de responsabilités plus ou moins importantes sur les circonscriptions primaires. La taille des départements semble avoir moins d'influence, dans ce domaines, que les initiatives prises par les inspecteurs d'académie.

L'articulation entre services départementaux et circonscriptions

Pour la lisibilité du propos, il a paru plus efficace de présenter quelques types d'organisation, analysés chacun à partir d'une circonscription.

1^{er} exemple :

« Il s'agit d'une circonscription rurale, avec une petite ville industrielle, siège de la circonscription, où l'on trouve une population ouvrière étrangère importante : 5 écoles sur les 6 sont classées en REP. 71 écoles sur 4 secteurs de collège. 233 classes. 290 maîtres dont 16 PE sortants et 4 listes complémentaires à ce jour. 30 aides éducateurs répartis sur 26 écoles. 2 RASED complets, dont 1 "sinistré" (rotation annuelle de personnes non qualifiées) ; 1 incomplet (un maître E). 3 classes de perfectionnement. La circonscription comprend un groupe de ressource informatique. »

Nb	Nature des postes hors classe et AIS implantés à R.	Dont pilotage par l'IEN de R.	Dont autre pilotage
2	2 Conseillers pédagogiques	1 CPAIEN 1 CPC	Les 2 conseillers couvrent pour 1/5 de leur temps la circonscription de l'IENA
0,5	1/2 poste animateur TICE (créé R2000)	Oui : animation circ. + aide technique IEN	-
0,5	1/2 poste coord. du REP de R. (R2000)	Oui : le poste est tenu par le directeur de l'école A. qui a 1/4 décharge direction	-
2,25	Décharges direction (une à 1/2 sept à 1/4) NB : pas de décharge au-dessous de 6 classes	Toutes	-
0,25	1/4 décharge syndicale	Pour les 3/4 de poste hors décharge syndicale	1/4 décharge : attribution par le ministère de l'éducation nationale
19	Moyens de remplacement (FC et CM globalisés) sont gérés directement par l'IA	Affectés pour ordre à R., mais Sont inspectés par l'IEN	Gérés directement par les services de l'IA
24,5	-	5,25	19,25

2^{ème} exemple :

La circonscription « se trouve en totalité en milieu urbain dense et difficile, avec friches industrielles et habitat social locatif majoritaire. Nombreux « squats », 30% de chômeurs, emplois précaires dominants, phénomènes de violences urbaines. 47 nationalités différentes dans les écoles qui sont toutes en REP. Puissante action de la municipalité en direction des écoles ; l'IEN assure la coordination de ces actions municipales en milieu scolaire, ce qui est à la fois positif (efficacité) et fâcheux (pressions). »

Nb	Nature des postes hors classe implantés R.- Est -	Dont pilotage par l'IEN de R. - Est	Dont autre pilotage
4	Conseillers pédagogiques	1 CPAIEN et 1 CPC 2 CP ens. Artistiques pour le Bassin →	Les 9 IEN du Bassin sont associés
2	1 Coordination et 1 animation langues vivantes pour les 10 circonscriptions du bassin	→	Coordination par IEN coord. Dép. et inspectés par IEN Roubaix Watrelos
3	Postes d'animation informatique	1 chargé d'animation pour la circonscription (IFITEC)	1 animateur informatique à l'IA59 1 pour le bassin (convention SIVU)
11	Postes animation et coordination REP	1/2 coord. et 10 1/2 animation dont 6 hérités du dispositif « classes lecture/sciences »	3 maîtres animation « sciences » sont inspectés par IEN Roubaix Centre
6 1/2	Décharges de direction (1 complète, 5 à 1/2 12 à 1/4 et 5 non déchargées)	Toutes.	
16	Remplacement (FC et CM globalisés et gestion regroupée pour le bassin)	Affectés pour ordre à R. - Est, mais →	Gérés et inspectés par l'IEN de R. - centre resp. brigade
3	Divers	1 Maison de l'éducation de R. (le poste devrait être récupéré R2001)	1 fonctions spéciales Pays-bas 1 gestion formation continue bassin
45 1/2		23 1/2	22

3^{ème} exemple :

« Située dans le secteur le plus difficile et le plus tendu de ce DOM, qui pourtant n'en manque pas, la circonscription comprend la plus grande partie de la ville de (...), centre portuaire unique et principale zone industrielle. C'est une circonscription difficile en raison des conditions socio-économiques et des oppositions qui existent entre les écoles du centre, relativement privilégiées, et celles des autres quartiers marqués par le développement de situations d'extrêmes difficultés sociales et familiales, accompagnées de violences ; en raison, aussi, de la très forte prégnance de la vie politique locale et de la très forte réactivité du milieu, au moindre incident. Avec 21 écoles, 274 maîtres et 5081 élèves, les charges de la circonscription procèdent plus de ses fortes difficultés que du poids des structures scolaires. »

Nb	Nature des postes hors classe implantés à Le P.	Dont pilotage par l'IEN de P.	Dont autre pilotage
3	3 Conseillers pédagogiques	2 CPAIEN 1 CPC	–
1	1 PE : coordonnateur de ZEP	Oui	–
0,25	Coordonnateur activités USEP	Inspection seulement →	Coordination technique par CPD du rectorat
1	PE chargé d'animation des TICE	Oui	–
10,5	Décharges de direction (7 totales, 3 à 1/2 7 au 1/5 ^{ème})	Toutes.	–
24	10 ZIL → 10 brigades congés + 4 brigade FC. →	Oui en totalité Inspection seulement →	– gestion par le rectorat
0,25	Décharge syndicale	–	MEN
40		25,50	14,50

Quelques fiches d'organisation de circonscription complètent les trois exemples précédents :

- Une circonscription du nord-est de la France. « La circonscription comprend 299,5 postes dont 40 hors classes, soit :
 - 27,5 moyens de remplacement (5 brigades, 12 ZIL, 8 décharges de direction, 0,5 décharge syndicale, 1 décharge IMF, 1 réadaptation) ;
 - 10,5 postes pour l'animation (2 conseillers pédagogiques, 2 animateurs TICE, 2 coordonnateurs ZEP, 4 animation et soutien ZEP, 0,5 animation patrimoine, 1 CCPE) ;
 - 2 postes pour l'enseignement de l'anglais ».

- ❑ Une circonscription en milieu rural et péri urbain du Limousin. La circonscription bénéficie de «3 conseillers pédagogiques, dont un pour la ZEP dont il assure la coordination, 0,5 USEP, 1 TICE, 3 postes d'animation des réseaux ruraux, 1,5 maître itinérant d'anglais, 12 postes pour décharges de direction, 19 ZIL et 4 brigades ».
- ❑ Une circonscription de petite ville du Massif central. « La circonscription a un CPAIEN et un CPC, ainsi qu'un conseiller pédagogique en arts plastiques et un conseiller pédagogique en éducation musicale, partagé avec une autre circonscription. Pas d'animateur TICE, mais des personnes ressources payées sur crédit de formation continue, 1 EMALA, 19 remplaçants dont 9 ZIL.

A travers les différentes situations présentées, une large délégation de compétences aux IEN et aux circonscriptions apparaît nettement, quelle que soit la formule retenue dans l'organisation départementale -ou académique²⁷- mise en place ; il y a là un puissant facteur d'unité. Les facteurs de diversification, outre le nombre de postes hors classes en activité dans chaque circonscription, tiennent essentiellement à l'organisation du remplacement des maîtres et au pilotage de certaines actions pédagogiques.

La question de l'organisation et du pilotage du dispositif de remplacement

L'organisation et la responsabilité du dispositif de remplacement sont de la responsabilité de l'inspecteur d'académie qui, nous l'avons vu, a une obligation de résultats, ce qui impose efficacité et souplesse. On peut distinguer deux grands schémas d'organisation du dispositif départemental, selon le degré de responsabilité attribué aux IEN en circonscriptions : plus ou moins largement déconcentré aux circonscriptions, ou centralisé dans la gestion, avec des degrés variables de déconcentration dans l'implantation des postes.

Les dispositifs déconcentrés sont les plus répandus ; ils associent en général un potentiel de remplacement -la brigade départementale- le plus souvent en charge du remplacement pour remplacements longs, maternité ou formation continue, à des équipes de remplaçants sur zone d'intervention locale (ZIL) chargées des remplacements pour congés courts de maladie et divers, dont le pilotage est confié aux IEN. Très adapté au «terrain », ce système peut se révéler relativement coûteux en raison de ses rigidités géographiques liées aux limites de zone et de fonctions. D'où des réajustements périodiques qui concernent la part respective de ZIL et de «brigadiers », ainsi que le pilotage des brigades : « *les postes de brigadiers sont tous implantés dans les écoles de (...) avec des missions classiques de remplacements longs, de maternité ; les postes ZIL sont implantés dans 10 écoles différentes de la circonscription afin de bien couvrir l'ensemble des écoles* » (circonscription du nord-est de la France ; taux d'efficience : 68 %, en net progrès).

La dispersion, complète ou partielle, de la gestion des moyens de remplacement est en général considérée comme souple et commode, mais relativement chère en moyens. Certains dispositifs déconcentrés en termes d'implantation géographique, sont de gestion regroupée à l'inspection d'académie. Trois observations d'IGEN pour éclairer un débat qui n'est pas théorique :

- ❑ « *Le pilotage des moyens est centralisé à l'inspection académique ; très optimisé, il apparaît de très bonne qualité ; il est souhaitable, toutefois, que les IEN soient informés en temps réel de cette gestion, ce qui se met en place actuellement. En raison de l'augmentation des indemnités, ces postes sont devenus très attractifs ; les exigences sont mal définies ; il serait intéressant de considérer que ces postes sont à exigences particulières et d'en définir la mission pour renforcer la continuité pédagogique qui fait*

²⁷ La Martinique et la Réunion sont des académies monodépartementales

parfois défaut, précise l'inspecteur d'académie » ; (département de montagne du sud-est de la France ; taux d'efficience : 89 % environ, en nette croissance).

- *« Le taux d'efficience est très moyen. Jusqu'en 1999, il n'y avait qu'une seule brigade départementale, utilisée indifféremment pour les stages et les congés. Depuis 1999, l'inspecteur d'académie a identifié une brigade de formation continue de 16 titulaires mobiles répartis sur les circonscriptions et a supprimé 9 postes de titulaires remplaçants, tout en gérant les remplacements depuis l'inspection d'académie. La conséquence a été une amélioration du taux d'efficience qui est passé à 61 % en 1999-2000 ». (département rural du Limousin).*
- *« Le département) a fait de gros efforts de globalisation (par bassin et tous types de remplacements confondus) pour optimiser l'utilisation de son potentiel de remplacement, en veillant à ce que l'offre de remplacement ne crée pas d'inflation de la demande ; le dispositif mis en place constitue un bon modèle, économique²⁸ et facile à reproduire » (gros département du nord de la France ; taux d'efficience : 67 %, stable).*

Le succès, en matière d'efficacité dans l'organisation du remplacement, ne semble pas avoir de forme privilégiée.

La question du pilotage de certaines actions pédagogiques départementales

Il est à peu près impossible de dégager des règles ou des principes, dans ce domaine, tant les formes d'organisation sont diverses et, en général, plus ou moins déconcentrées aux circonscriptions. Certaines enquêtes mettent cependant en évidence un certain flou ou des difficultés pour ce qui concerne quelques aspects du pilotage pédagogique départemental : la coordination des conseillers pédagogiques de circonscription en EPS par les conseillers pédagogiques départementaux (CPD), celle des conseillers pédagogiques en arts plastiques (CPAP) et en éducation musicale (CPEM), ainsi que celle de certains postes très spécifiques comme ceux affectés aux EMALA.

« Le rôle des CPD est problématique, comme, d'ailleurs, dans les autres départements ».

Dans ce département *«les 3 CPEM et les 2 CPAP ont une mission départementale mais sont respectivement implantés dans trois et deux circonscriptions. Il serait utile de définir avec précision leurs modalités de fonctionnement en liaison avec les IEN et sous leur autorité». Ailleurs, « le CPAP définit lui-même son service. Le CPEM travaille sur les mêmes circonscriptions que le CPAP. En 1996, il a répondu aux demandes des IEN. Depuis, il décide d'une certaine politique départementale sur les arts et conduit les actions importantes »* ou encore, dans ce département d'outre-mer, *« le CPEM et le CPAP interviennent dans les écoles à la demande des enseignants, dans le cadre du projet d'école » ; « un conseiller en éducation musicale est rattaché à la circonscription mais n'y intervient pas souvent ».*

Dans ce département montagnard et rural du centre de la France, *« le département (...) a été le premier à créer des EMALA²⁹ ; cinq EMALA fonctionnent avec cinq enseignants. Les IEN regrettent de n'être pas informés de leur travail » ; ailleurs, « un réel problème de liaison avec l'EMALA : l'EMALA est rattachée au CDDP de (...), l'IEN n'est associé ni à la définition ni à l'organisation de ses tâches. ».*

²⁸ Le département a réalisé de très substantielles économies dans ses crédits de fonctionnement

²⁹ Equipe mobile académique de liaison et d'animation (en milieu rural isolé).

Ces difficultés, qui ne sont pas uniquement ponctuelles, ne doivent pas oblitérer les exemples, nombreux et convaincants, de travail efficace et bien coordonné de ces « missionnaires » départementaux. Elles mettent toutefois en évidence les risques de dérive des missions et de leurs réseaux lorsqu'on constate une coordination floue et des projets pédagogiques insuffisamment affichés.

D'où la nécessité, unanimement soulignée, de mettre en place « *un dispositif pédagogique, de gestion administrative et d'évaluation pour les postes très spécifiques (...); l'éducation nationale (c'est à dire les élèves) n'a pas besoin de personnels libéraux, si dévoués et compétents soient-ils ; elle a en revanche besoin que ces personnels spécifiques s'inscrivent étroitement dans la politique conduite par chacun des IEN concernés et, a fortiori, dans la politique de l'IA-DSDEN* ».

Les équipes de circonscription

La place centrale de la circonscription dans le pilotage de dispositifs pédagogiques qui mobilisent l'essentiel des personnels sur postes hors classes, les besoins en collaborateurs compétents pour assister les IEN dont les missions et les tâches ont considérablement augmenté depuis une dizaine d'années, ont amené la constitution d'un dispositif qui « *donne satisfaction. Le centre de gravité du dispositif est l'inspecteur de la circonscription. Il conviendrait, dans cet esprit, de s'interroger sur une nouvelle définition de « l'équipe de circonscription ». Elle n'est plus limitée à un conseiller pédagogique et à un conseiller pédagogique de circonscription dont les missions gagneraient à être détachées de l'EPS stricto sensu.* »

Des équipes « à géométrie variable ».

Les différents exemples d'organisation des champs de compétences des circonscriptions et des postes hors classes qui y exercent (voir ci-dessus § 4-211), montrent une forte diversité de situations liée principalement aux choix départementaux et à la situation de la circonscription.

La priorité donnée à l'encadrement des ZEP/REP apparaît dans presque tous les cas comme un facteur déterminant d'élargissement des équipes de circonscription : c'est le cas de cette circonscription du nord de la France qui bénéficie de 2 conseillers pédagogiques de circonscription, de deux postes de conseillers rattachés à la circonscription pour les enseignements artistiques, d'un poste d'animateur TICE, de 11 postes ZEP (dont ½ coordonnateur), ou encore, à moindre titre, de cette circonscription de l'est, avec deux conseillers pédagogiques de circonscription, 3 coordonnateurs de ZEP et quatre postes de soutien. Ces situations apparaissent privilégiées en comparaison avec celle de cette circonscription du sud-est, en milieu rural avec une ZEP, qui ne dispose que de deux conseillers pédagogiques et d'un demi poste de coordonnateur de REP.

Les départements à dominante rurale n'offrent pas, en règle générale, l'occasion de rencontrer des équipes de circonscription étoffées : 2 conseillers pédagogiques et un animateur TICE à ½ temps à N. (Seine-Maritime) ; deux conseillers pédagogiques et ¼ de temps d'animateur TICE à O. (Loiret) ; deux conseillers pédagogiques et les prestations aléatoires de conseillers pour les enseignements artistiques au P. (Haute-Loire) ; ou deux conseillers pédagogiques et ½ temps d'animateur TICE à B. (Var), par exemple. Toutefois, l'aide aux écoles en milieu rural dispersé assortie de la présence d'une ZEP peut constituer un facteur de diversification des rôles, avec parfois un renforcement non négligeable de l'équipe de circonscription : ainsi à B., en Corrèze ; avec 3 conseillers pédagogiques, dont un pour la ZEP, ½ poste USEP, 1

animateur TICE, 3 postes spécifiques «réseaux ruraux d'éducation», 1 ½poste itinérant pour l'anglais.

Les circonscriptions d'outre-mer, qui cumulent de nombreuses difficultés, apparaissent nettement mieux dotées que leurs homologues métropolitaines : 3 conseillers pédagogiques, 2 animateurs de ZEP ; un ½ temps d'animateur TICE, à M. (Martinique) ; 3 conseillers pédagogiques, 1 coordonnateur de ZEP, 1 animateur TICE, ¼ de temps USEP.

Cette grande diversité n'est pas surprenante, même si elle pose, d'une certaine façon, la question de l'équité dans l'encadrement des écoles. Elle n'est pas, cependant, incompatible avec une certaine unité dans le principe constitutif des équipes de circonscriptions, avec un « noyau dur » formé par les conseillers pédagogiques, puis un second cercle formé, selon les cas, par l'animateur TICE, le(s) coordonnateur(s) ZEP, et/ou langues vivantes, puis, le cas échéant, les maîtres chargés des divers soutiens. Les conseillers pédagogiques des enseignements artistiques s'intègrent dans ce dispositif selon leurs disponibilités et les habitudes locales, sauf lorsqu'ils sont rattachés à la circonscription et y ont leur bureau..

L'organisation des tâches et leur coordination

Les conseillers pédagogiques de circonscription

Les tâches des conseillers pédagogiques de circonscription sont traditionnellement réparties selon la désignation du poste : suivi des PE sortants, animation pédagogique, suivi des écoles pour les conseillers pédagogiques dits « généralistes », adjoints à l'IEN ; coordination des activités sportives, suivi des installations, coordination des infrastructures sportives municipales et des intervenants extérieurs, animation pédagogique en EPS.

Ces tâches, bien que théoriquement spécifiques, évoluent vers une polyvalence le plus souvent marquée, bien vécue et utile, qui n'exclut pas une répartition du travail par champs ou par dossiers. Les enquêtes mettent en évidence « *une action soutenue et continue dans les différents domaines d'activités et dans l'animation pédagogique* » et soulignent assez souvent que « *les conseillers disposent d'une marge d'autonomie au sein d'un partage des rôles clair et fonctionnel* ». Ils sont partout étroitement associés à l'animation et au pilotage du réseau des écoles et aux réunions de directeurs : « *la préparation des animations et le pilotage des actions de formation constituent des temps forts du travail d'équipe* ». L'aide aux enseignants en difficulté semble parfois plus problématique, certains enseignants semblant accepter avec réticence une autre aide que celle, magistrale, de l'IEN.

Le suivi des professeurs des écoles sortants d'IUFM et des maîtres recrutés sur liste complémentaire est unanimement reconnu et affiché comme prioritaire : « *les PE sortants (21 cette année, plus un sur liste complémentaire) sont très attentivement suivis par les conseillers pédagogiques. Ce suivi occupe quasi à plein temps un équivalent emploi de conseiller pédagogique.* » ; « *le CPAIEN intervient massivement auprès des 15 sortants d'IUFM durant le premier trimestre (...)* » ; « *le travail le plus urgent et le plus prenant se situe dans le suivi des 13 PE et des 11 listes complémentaires, travail pour lequel l'IEN considère que les conseillers pédagogiques ne sont pas assez nombreux ; à ce titre, il voudrait disposer d'un troisième conseiller pédagogique* ».

Les difficultés viennent en général de l'empilement de tâches nouvelles, liées en particulier à la multiplication des dispositifs dans lesquels l'école est engagée, qui génère le développement des missions de représentation et de suivi d'actions ou de coordination, toutes chronophages. Il faut souligner la part importante de temps d'activité des CPC-EPS consacrée à la coordination de l'utilisation des installations sportives et des intervenants extérieurs, ainsi

qu'à la sécurité des activités sportives et éducatives. Dans la plupart des cas, l'investissement personnel des conseillers pédagogiques est important et le temps d'activité professionnelle souvent débordé.

Les animateurs et les coordonnateurs

Partout où ils existent, **les animateurs TICE** sont très sollicités, aussi bien par les écoles, dont les besoins en formation/animation et en dépannage ou en aide à la maintenance augmentent rapidement, que par le fonctionnement de la circonscription. Un IGEN note : *« je ne suis pas certain que l'animateur TICE (à plein temps) consacre plus de la moitié de son temps à l'animation dans les écoles et en stages : les besoins de gestion et ceux induits par l'évaluation en CE2 et en 6^{ème} apparaissent importants. »*. Un autre IGEN relève que l'animateur TICE à ¼ de temps de la circonscription s'occupe *« des ateliers informatiques et des animations pédagogiques mais, surtout, d'aide à la décision et (au) conseil pour l'achat de matériels, aux interventions techniques, à la gestion de l'application CASIMIR : ses tâches sont techniques et de gestion, plus que des missions pédagogiques. Un cahier des charges évolutif serait indispensable. »*. Ailleurs, *« l'animateur TICE a été nommé en 1991 sur un plein temps, dans l'école de la M..., sur un poste ZIL (pour le remboursement des frais de déplacement), au bénéfice du développement de l'informatique et des technologies nouvelles. Il a trois missions, la formation, la petite maintenance du matériel, l'aide technique aux directeurs d'écoles (mais c'est lui qui a en charge le traitement des évaluations de CE2 dans les bureaux de la circonscription). »*.

Le rôle et la place des **coordonnateurs de ZEP/REP** sont très généralement clairs et confirmés par l'usage, souvent ancien. Dans de nombreuses circonscriptions, la décharge de temps partielle accordée au coordonnateur est confiée à un directeur partiellement déchargé : *« l'inspecteur attache une grande importance au montage des services des enseignants. Il doit prendre en compte l'attribution des moyens et des personnes par l'inspection d'académie d'un côté, et l'organisation du service de l'autre. Ainsi, dans une école bénéficiant de ¼ de décharge de service d'enseignement pour le directeur, de ½ décharge au bénéfice de la ZEP, et de ¼ de décharge d'animation, c'est une seule et même personne qui assurera l'intégralité du service »*. Outre les tâches de suivi des actions et de coordination des divers dispositifs partenariaux qui elles aussi sont « chronophages », ils assurent en liaison avec les directeurs la coordination des maîtres chargés du soutien. On aurait pu penser qu'ils seraient également chargés de préparer l'évaluation du fonctionnement et des résultats des ZEP, prévue par la circulaire de 1990, mais la démarche ne semble nulle part vraiment engagée.

Des **coordonnateurs de réseau rural d'éducation** ont été mis en place en Corrèze. *« La maîtresse chargée de cette mission de coordination, répond aux enseignants qui ont des besoins spécifiques : soutien aux élèves, travail sur projet, prise en charge de la classe quand le maître prend en soutien les élèves en difficulté, aide à la mise en place de projets dans le cadre des cycles, mise en place d'interactions entre écoles par l'utilisation des TICE, création d'ateliers informatiques. »*.

Les maîtres chargés d'animation et de soutien

L'activité des maîtres sur postes d'animation et de soutien est plus difficile à mesurer, mais en règle générale, cette observation peut s'appliquer à la plupart des cas : *« il y a, chez les animateurs, un engagement, une forme de militantisme pédagogique. Il est d'autant plus marqué que leur place ne me paraît pas entièrement faite au sein des circonscriptions elles-mêmes. Est-ce dû à leur faible nombre et donc (dans le cas du département) à leur « rattachement » à l'inspection académique ? »*. Un de ces animateurs confie *« nous n'avons*

aucun intérêt à faire ce que nous faisons, les collègues nous demandent pourquoi nous nous donnons tout ce mal ».

On note, en ZEP, dans cette école difficile d'une grande ville du Nord de la France que « l'intervention pendant 8 heures par semaine du maître « soutien et animation » du REP a été obtenue sur projet d'aide aux enfants en difficulté au cycle 2 (CLIS incluse), avec 2 priorités dégagées en conseil de cycle :

- la valeur sociale de l'écrit
- les compétences des élèves dans leur capacité de déchiffrement et de combinatoire phonologique et graphique.

Le maître surnuméraire intervient soit dans le cadre de la classe, en coopération avec le maître, soit dans un dispositif plus individualisé ; cette action s'est greffée sur le dispositif existant déjà à l'école. Avec les maîtres du cycle, à partir des expériences vécues, notamment en classe lecture, une pédagogie du soutien s'est mise en place, sans toutefois donner lieu à une évaluation précise et rigoureuse. Il y a là une piste pour une action concertée des IEN du bassin et/ou du département. »

Et dans cette ZEP de grande ville de l'est : « la visite effectuée à la maîtresse chargée du soutien a permis d'observer la prise en charge de 8 élèves de CE2 en lecture pour assurer une remédiation aux difficultés dans le domaine de la lecture courante. Mais il lui arrive de prendre le grand groupe de la classe alors que la maîtresse titulaire se charge des élèves en difficulté. Les élèves sont repérés à partir de tests de lecture et d'une observation en classe. Selon les déclarations de la maîtresse et du directeur, les parents expriment une réelle satisfaction. »

Les appréciations portées sur **les maîtres des EMALA** sont nuancées, telle cette observation effectuée par un IGEN : « j'assiste à une séquence informatique conduite par l'enseignante de l'EMALA, en présence de l'institutrice assise au fond de la classe. La leçon porte sur la connaissance de l'outil informatique : rappel des constituants de l'équipement, ses utilisations possibles via internet pour communiquer, rechercher, acheter. L'enseignante de l'EMALA a apporté le matériel composé d'un portable et d'un écran, à l'aide d'une fourgonnette financée par le conseil général. Il existe, par ailleurs, un matériel fixe dans la classe. Si l'on considère la séquence présentée, on reste confondu devant ce gaspillage de temps et de moyens (...). Toutefois, « l'entretien avec l'enseignante de l'EMALA montre l'intérêt de ce dispositif en zone rurale profonde (...). Une meilleure coordination entre les équipes EMALA et celles des circonscriptions est incontestablement urgente. »

La coordination des équipes de circonscription par les IEN

Les observations réalisées lors des enquêtes en circonscriptions mettent en évidence la forte implication des IEN dans la coordination et l'animation de leur équipe de circonscription :

- ❑ « l'IEN coordonne et suit très régulièrement (une fois par semaine au moins) le travail de ses conseillers pédagogiques, du ½ animateur TICE, des coordonnatrices de langues vivantes qui forment l'équipe de circonscription ; les tâches sont clairement réparties, l'action analysée et recentrée lorsque nécessaire. » ;
- ❑ « la coordination dynamique entre IEN du bassin donne satisfaction pour ce qui concerne les postes partagés (nombreux, NDR) » ;
- ❑ « une réunion hebdomadaire permet la coordination des actions, tout en faisant le point entre ce qui est fait et ce qui reste à faire ; la préparation des animations et le pilotage des actions du projet de circonscription constituent des temps forts du travail d'équipe, facilités par les cahiers de coordination. Les conseillers pédagogiques produisent un bilan d'activités annuel dont la lecture atteste une activité soutenue et de qualité ».

Des observations plus nuancées sont quelquefois formulées ; elles sont peu nombreuses : « *la coordination des actions par l'IEN apparaît assez floue, avec une (trop) grande autonomie et une assez forte dimension affective* ».

La direction et la vie des écoles

Une extrême diversité de situations et de moyens

Chaque école faisant partie du panel de l'enquête se différencie suffisamment des autres pour qu'une typologie apparaisse difficile à établir. Pour faciliter la compréhension et la lisibilité de l'étude, douze exemples d'organisation de l'encadrement d'écoles ont été choisis et classés en quatre rubriques : écoles en ZEP ou en milieu difficile, écoles en milieu rural, écoles en milieu « banal », écoles de département d'outre-mer.

ECOLES EN ZEP	Moyens d'enseignement	Décharge de direction	Postes hors classes	Aides éducateurs	Autres moyens en postes
Ecole de grande ville du Nord	8 maîtres pour 8 classes	¼ de décharge	8 heures hebdo. de soutien animation	2	Néant
Ecole d'une petite ville du sud-est	7 maîtres pour 7 classes	¼ de décharge +	½ coordination. ZEP au directeur	2 à ½ temps dans l'école	7 intervenants ville (EPS+mus+LV+BCD)
Ecole de ville du nord-est	13 maîtres pour 13 classes	1 décharge complète	1 ZIL + 1 Coord ZEP 1 soutien + 1 LV	4 : patrimoine, BCD, TICE et art plastique.	Néant

ECOLES EN MILIEU RURAL	Moyens d'enseignement	Décharge de direction	Postes hors classes	Aides éducateurs	Autres moyens en postes
Ecole de bourg en Normandie	10 maîtres pour 10 classes	2 jours par semaine	Néant	Néant	Néant
Ecole de petit bourg du sud-est	6 maîtres pour 6 classes	¼ de décharge	1 ZIL	Néant	Néant
Ecole maternelle de bourg Nord	6 maîtres pour 6 classes	¼ de décharge	1 ZIL rattaché	Néant	4 ATSEM + 1 CES de la ville + ½ antine

ECOLES EN MILIEU « BANAL »	Moyens d'enseignement	Décharge de direction	Postes hors classes	Aides éducateurs	Autres moyens en postes
Ecole de ville du midi	10 maîtres pour 10 classes	½ décharge	1 soutien (Poste AIS non pourvu)	3	Néant
Groupe scolaire du Nord-est	7 mater + 11 élém 18 maîtres 3 sites	1 décharge complète	1 ZIL + 1 maître suppl + 1 réadaptat.	5	Néant
Ecole de grande ville du sud-est	14 maîtres pour 14 classes	1 décharge complète	1 ZIL	3, partagés avec l'école maternelle	2 ELCO (turc et marocain)

ECOLES DE DOM	Moyens d'enseignement	Décharge de direction	Postes hors classes	Aides éducateurs	Autres moyens en postes
Ecole Maternelle De ville portuaire	6 maîtres pour 6 classes	1/5 ème	1 maître pour le cours de rattrapage intégré	2	Ville : 6 ASEM + 1 CES
Ecole élémentaire de grande ville	10 maîtres pour 10 classes dont 2 CLIS	½ décharge	Néant	4 (BCD, sciences, educ civ, AIS)	1 secrétaire + 2 aides aux CLIS + 11 service
Ecole élémentaire de ZEP	18 maîtres pour 18 classes dont 1 CLIS	1 décharge complète	Néant	3	Ville : 18 intervenant A temps partiel

Ces douze exemples ne couvrent certes pas l'extrême diversité des situations qui peuvent se rencontrer, mais elles mettent toutefois en évidence quatre aspects importants :

- la relative pauvreté en moyens hors classes des écoles rurales ; il est vrai que le nombre d'élèves par classe (E/D) y est généralement faible ;

- la confirmation d'une priorité marquée donnée aux écoles en ZEP/REP pour l'attribution de moyens en postes hors classes, avec toutefois des nuances pour ce qui concerne les postes d'animation et de soutien ;
- la très inégale distribution des postes ZIL rattachés à une école ; il faut d'ailleurs préciser, à ce sujet, que les directeurs soulignent dans leur quasi totalité l'impossibilité d'intégrer dans le potentiel pédagogique de leur école ces ZIL, en raison de l'aspect aléatoire de leur très faibles disponibilités ; ces propos mériteraient vraisemblablement d'être nuancés dans certains cas ;
- l'importance que peuvent jouer dans la vie des écoles les moyens mis à disposition par les municipalités, parfois au point de devenir un problème, dans les DOM notamment, où l'utilisation de contrats de courte durée offerts à des personnes peu ou pas qualifiées (ASEM, surtout) et « l'entrisme » municipal sont signalés comme une difficulté réelle par les directeurs.

L'utilisation de leur temps de décharge par les directeurs

Les tâches et les champs d'activité

Les enquêtes montrent avec éloquence que les directeurs d'école qui bénéficient d'un temps de décharge l'utilisent pleinement, sauf rares exceptions. Là où l'activité de direction a pu être mesurée, les bilans d'enquête font apparaître des constantes et certains domaines de différenciation. Les exemples ci-dessous illustrent la diversité dans la manière d'utiliser le temps de décharge, en même temps qu'ils soulignent ce qui fait l'unité du métier de directeur d'école.

⇒ *Ecoles dont le directeur bénéficie d'une décharge partielle de service d'enseignement*

Ecole de bourg en milieu rural :

« Le directeur exerce ses fonctions depuis 21 ans et bénéficie d'une 1/2 décharge depuis le regroupement en une seule école de S et H, entre lesquelles il répartit équitablement son temps. Il a exercé sans décharge pendant 13 ans, puis a été déchargé au 1/4; il connaît bien les différents aspects et les évolutions de son magistère qu'il exerce avec aisance et une visible satisfaction, ce qui n'exclut pas certaines récriminations. Il fait de l'utilisation de son temps de décharge (4 demi-journées) l'analyse suivante, validée par son IEN :

- 50% consacrés à la gestion pédagogique et éducative
- 25% consacrés suivi des élèves, aides et relations avec les familles
- 25% consacrés au fonctionnement du projet d'école, à l'aide aux maîtres comme personne-ressource ».

Ecole de petite ville

« Le 1/4 de décharge apparaît intensément exploité par la directrice qui fait une analyse précise de son utilisation :

- 25% consacrés au travail administratif demandé par l'IA, l'IEN ou la municipalité, les services de santé, etc.
- 25% consacrés à l'animation et à la gestion pédagogiques : Préparation des réunions de concertation, des conseils de maîtres et d'école (NB : la directrice ne mentionne pas les conseils de cycles...)
- 50% consacrés aux relations avec : les partenaires de l'école (mairie, services; services culturels; intervenants), ;les services de santé (médecin, PMI, infirmière scolaire); le RASED (psychologue scolaire, enseignant AIS); les parents

(inscriptions, difficultés, etc.) ; la coordination et l'organisation du travail entre enseignants et ATSEM) ; la participation aux animations et sorties... ».

Ecole de petite ville industrielle

« Le 1/4 de décharge est principalement consacré :

- à la gestion administrative, financière : courrier, informations, comptes-rendus, enquêtes, lettres ; gestion des crédits scolaires, des subventions (municipale pour les activités culturelles ; Education Nationale pour le projet d'école, les intervenants extérieurs langue vivante, le CEL.). Cette dernière charge de gestionnaire financier est soulignée comme importante par le directeur, surtout en début d'année.
- aux relations avec la mairie (locaux, crédits, CEL).
- aux relations avec les différents intervenants extérieurs: (contact, recrutement parfois, les emplois du temps).
- aux relations avec les parents, importantes en REP, quand les familles ont du mal à aborder l'école ».

⇒ Ecoles dont le directeur bénéficie d'une décharge complète

Ecole du centre d'une grande ville

« La directrice exerce ses fonctions depuis 21 ans dans son école. Très impliquée (elle est aussi adjointe au maire pour les affaires sociales), elle fait une très bonne analyse de ses fonctions et de leurs évolutions. Elle fait de l'utilisation de sa décharge totale une analyse validée par son IEN :

- 40% consacrés à la gestion pédagogique et éducative : pilotage et suivi du projet d'école (excellent) ; animation des conseils d'enfants (lutte contre la violence, citoyenneté) ; coordination des aides éducateurs et des intervenants ; animation de l'équipe pédagogique, pour laquelle elle souligne les limites vite atteintes compte tenu du statut de directeur ; gestion et suivi des différents conseils ; liaison avec l'école maternelle voisine et avec le RASED ; coordination et pilotage des activités périscolaires (2 emplois jeunes municipaux) ; gestion des crédits
- 25% consacrés aux relations : liaison avec l'IEN et ses services, coordination avec les différents organes municipaux prestataires de services éducatifs ou pédagogiques (nombreux) ; relations avec les services de médecine scolaire ou municipaux, suivi des élèves, aux aides et relations avec les familles
- 35% consacrés à la gestion administrative (vécue comme lourde mais somme toute assez peu prenante), à la gestion matérielle (lourde, avec de vastes locaux, une cantine, des agents municipaux mis à disposition, les travaux de tirage et de duplication qu'elle assure pour l'ensemble de l'équipe, mais paradoxalement bien vécue), le suivi du matériel scolaire ».

Ecole annexe d'une grande ville de DOM

« La directrice fait de l'utilisation de sa décharge l'analyse suivante :

- 40% du temps est consacré à l'animation et à la formation pédagogiques (pour une moitié : formation des PE1/PE2, pour un quart : pilotage du projet d'école, animation et gestion pédagogique de l'école, pour le reste : animation du groupe de travail sur les langues et préparation des maîtres au CAFIMF).
- 45% du temps est utilisé par l'organisation et la gestion de l'école : organisation des services enseignants et de la structure pédagogique, liaisons avec l'IUFM et le rectorat, enquêtes et statistiques, gestion quotidienne, sans qu'il soit possible de préciser d'avantage.

- 15% sont pris par les relations diverses avec les familles, pour l'essentiel (entretiens individuels, pilotage de l'équipe de parents volontaires pour aider au fonctionnement de l'école et aux sorties), mais aussi avec l'IEN et la mairie. »

Ecole de grande ville, en ZEP

« Que fait le directeur de son temps de décharge ? Au cours de notre entretien, il insiste sur les trois aspects principaux qu'il assigne à sa fonction : l'animation et la gestion de la pédagogie, la vie relationnelle et sociale, la gestion quotidienne. Il voit un certain équilibre entre ces trois aspects. Une observation approfondie montre que le discours est peu en rapport avec les faits. En fin de carrière, nommé « au barème », le directeur apparaît comme un homme fatigué, sans projet et sans charisme, incapable d'animer une équipe et de la souder sur un projet. L'essentiel du temps du directeur est consacré à la gestion à la petite semaine de la vie matérielle de l'école et aux relations avec les partenaires (mairie, police, médecin scolaire, etc.) et les parents d'élèves, très demandeurs. Cela n'est pas négligeable, surtout si l'on considère que le directeur ne bénéficie d'aucune aide matérielle dans un milieu difficile, mais cela ne favorise pas le décollage pédagogique et éducatif dont l'école aurait le plus vif besoin. Peut-on se contenter, dans ce rôle si important de directeur totalement déchargé, d'une sorte de chef d'établissement au petit pied, peu concerné par la pédagogie, sans intendant, sans agent, sans charisme et sans véritable autorité sur le personnel enseignant ? ».

La question du temps de travail

Si, au travers de ces exemples, les champs d'exercice des fonctions de directeur d'école apparaissent à la fois bien cernés et fondateurs d'une réelle unité professionnelle, d'autres aspects apparaissent plus problématiques ou vécus comme tels par les intéressés. La question du temps de décharge est ainsi à peu près unanimement évoquée par les directeurs non totalement déchargés ainsi que celle du manque de moyens de gestion :

« La directrice organise son action autour de 3 pôles principaux (...) tout en précisant que le temps consacré à l'exercice de sa fonction déborde largement le temps réel de décharge (1/5^{ème}), ce qu'atteste l'IEN ».

« (La directrice) précise que la gestion administrative et matérielle de l'école, ainsi que les relations avec la mairie et les parents se situent pour une part importante hors temps de décharge, car hors temps scolaire. Comme nombre de ses collègues fortement impliqués dans leurs fonctions, elle voit émerger, dans les évolutions que connaît la fonction de directeur, trois tendances fortes :

- l'obligation impérieuse de gérer « dans l'urgence »
- Une surconsommation de temps induite par le développement de la vie de relation
- La complexification des tâches ».

« Je gère d'abord les "affaires courantes" sans avoir le temps de prendre du recul et de me consacrer au "pilotage pédagogique de l'école. Même si j'ai le souci de faire que ce que nous entreprenons dans l'école soit cohérent sur le plan pédagogique, je n'ai pas assez de temps à consacrer à la préparation des conseils de maîtres, de cycle, ni à veiller, à aider à la mise en place des actions. L'équipe pédagogique que j'anime est une équipe stable depuis plusieurs années et qui a le souci de faire un réel travail commun. Mais le temps nous manque pour mettre en pratique tous nos projets et réfléchir à leur utilité et à leur portée. Une plus large décharge faciliterait leur mise en place ».

« La directrice dit qu'une partie de ses fonctions s'exerce hors temps de décharge, notamment pour ce qui touche à la gestion financière, aux commandes de matériel, aux réunions avec la municipalité, les parents d'élèves, les urgences ».

« (Le directeur) précise que la gestion administrative et matérielle de l'école, ainsi que les relations avec la mairie se situent hors temps de décharge et, pour l'essentiel, hors temps scolaire. Il voit émerger, dans les évolutions que connaît la fonction de directeur, trois tendances fortes : l'obligation impérieuse de gérer « dans l'urgence » ; une surconsommation de temps induite par le développement de la vie de relation ; la « complexification » des tâches ».

Ces propos sont tenus par des directeurs jugés de bonne qualité ; il aurait été possible d'ouvrir plus largement la rubrique d'expression du manque de temps. Les observations suivantes, toutes faites dans le même DOM bien doté en moyens hors classes, apportent cependant une nuance négative : *« aucune distinction n'est visible entre une école dont le directeur bénéficie d'une quotité réglementaire de décharge de classe et un directeur bénéficiant d'une demi décharge au-delà de la quotité de décharge réglementaire ».*

Plus généralement, les observations réalisées mettent en évidence la question du sens du métier de directeur et un certain malaise très souvent perceptible chez ceux qui l'exercent.

Le sens du métier de directeur d'école

Si le décret n° 89-122 du 24 février 1989 définit très clairement, dans son chapitre premier, les fonctions de directeur d'école et les domaines dans lesquels elles s'exercent, un certain flou semble exister sur le statut de directeur, en raison d'une part de la nature même de l'école, qui n'est pas un établissement et ne dispose pas d'autonomie au sens juridique du terme, et, d'autre part, de la position du directeur, *par inter pares* ou *primus inter pares*, au sein de son école. Cette question du statut du directeur revient souvent dans les discussions au cours des enquêtes ; certains directeurs regrettent plus ou moins ouvertement l'abandon du statut de maître-directeur.

Rôle pédagogique, rôle administratif

La tentation est parfois forte, pour tel directeur dont l'équipe pédagogique jalouse de ses libertés pédagogiques limite ses initiatives dans ce domaine, de se consacrer plus particulièrement aux autres champs de son magistère, moins problématiques et mieux acceptés. On trouve ainsi à peu près partout, avec des nuances, des directeurs plus pédagogues qu'administrateurs et des directeurs plus administrateurs que pédagogues :

« (La directrice) se perçoit comme pédagogue plus que comme administrative. (Elle) a impulsé un projet d'école (...), suscite le travail en équipe, a mis en place des délégués élèves et l'élaboration de fiches trimestrielles de compétences ».

« Une directrice plus pédagogue qu'administrative. Elle participe personnellement à un atelier de lecture (...), elle veille à la tenue effective de conseils de cycles qui mettent en place les progressions ; elle a organisé, dans son école, des conseils de délégués élèves qui se réunissent régulièrement et contribuent à une amélioration de la qualité de la vie scolaire ».

« La directrice est complètement déchargée pour la première année et apprécie beaucoup cette nouvelle situation qui lui permet de répondre aux problèmes immédiats et de participer au soutien (...). En outre, elle peut faire beaucoup de travail relationnel avec les enseignants et les parents. Il lui arrive de prendre en main les classes d'enseignants absents quand ils ne

sont pas remplacés, mais ne veut pas le faire systématiquement. Depuis le début de l'année, elle a pris les élèves pendant deux jours et demi puis une matinée ».

A l'inverse :

« Le directeur, bon pédagogue et homme d'expérience, privilégie à l'évidence le volet gestionnaire de ses fonctions et la qualité des relations. Il se situe résolument comme « par inter pares » au sein de l'équipe enseignante, qu'il coordonne sans vraiment la diriger. Le projet d'école n'est visiblement pas en action et la réflexion de l'équipe à son sujet montre qu'il reste encore du chemin à faire ! »

« Le directeur, complètement déchargé, a pour objectif d'améliorer les résultats aux évaluations en CE2-6^{ème}. Il mène une politique de travail d'équipe avec ses collègues sur l'éducation à la citoyenneté pour lutter contre la violence. Sa préoccupation première, lors de la visite, consiste à trouver le moyen d'empêcher la population de traverser la cour pendant les récréations des élèves ».

« Les deux directeurs fondent leurs décisions d'organisation pédagogique sur des critères uniquement quantitatifs et, s'agissant de l'attribution des classes, sur la priorité d'ancienneté des maîtres en fonction du choix personnel de ceux-ci. Ils n'interviennent pas pour le fonctionnement de leur école en cycles ; les maîtres font comme bon leur semble ; les travaux en équipe, quand ils existent, sont la conséquence de la seule bonne volonté des intéressés ».

« Le directeur(totalement déchargé), (...) se situe clairement comme « par inter pares » (...). Il ne se préoccupe pas d'animation pédagogique, ne se reconnaissant pas les qualités nécessaires, ce qui est probablement vrai ».

« La directrice fait une analyse relativement confuse de son activité. (...). Le pilotage pédagogique n'est pas spontanément évoqué ; il n'apparaît pas comme une priorité ».

On comprend mieux pourquoi, douze ans après la promulgation de la Loi d'orientation du 10 juillet 1989 et dix ans après le lancement de la « nouvelle politique pour l'école », la pédagogie par cycles et plus généralement le travail pédagogique et éducatif en équipe sont aussi inégalement mis en œuvre et pratiqués. Il faut aussi constater que le statut de chef d'établissement, la décharge totale de service d'enseignement qui le caractérise et les moyens de gestion qui existent dans les établissements du second degré, ne sont pas méconnus des directeurs d'école dont certains se sentent parfois poussés à un mimétisme de mauvais aloi :

- Relevé, ce propos d'un directeur d'école : *« les tâches administratives sont trop lourdes, on ne voit pas pourquoi un principal de collège et un directeur d'école ayant le même nombre d'élèves auraient l'un l'obligation d'enseigner et l'autre pas ».*
- Observé ailleurs : *« On dirait, à voir fonctionner (ce directeur), le clone -pour le premier degré- du principal du collège voisin ; il regrette vivement, d'ailleurs, l'abandon du statut de maître-directeur ».*

Des questions ; un certain malaise

Un certain malaise existe, c'est indéniable, chez de nombreux directeurs d'école qui s'interrogent sur leur rôle, sur l'exercice de leurs fonctions, sur les décharges, les moyens matériels et humains qui leur sont accordés. Les exemples étudiés ci-dessus cernent des difficultés qui sont par ailleurs évoquées par les organisations syndicales, qui ont amené les directeurs à lancer leur énième mouvement de « grève » administrative et qui se manifestent de plus en plus dans la crise des recrutements.

On observe que « *placés à mi-chemin de l'école de Jules Ferry et de l'école de Condorcet, les directeurs d'école n'ont pas une situation enviable. Alors que tout la pousse vers le projet, les technologies, l'expression artistique, etc., l'école est structurellement une école de petite taille. Il y a, très justement, une crise de recrutement pour la direction de ces écoles de petite taille. Il n'y en a pas là où les directeurs ont les moyens de s'exprimer et de faire vivre leurs convictions pédagogiques. Les regroupements d'écoles devraient être encouragés. Les fusions aussi* ».

L'expression explicite ou implicite de ces difficultés, concerne la structure administrative et juridique de l'école primaire, du statut des directeurs d'école, des temps de décharge et des moyens de fonctionnement dont ils disposent. Malgré les réflexions conduites par Roger FAUROUX puis par Claude PAIR, la structure de l'école n'a quasi pas évolué depuis Jules FERRY et apparaît de plus en plus inadaptée au besoin d'autonomie et à l'exercice de la responsabilité. Cette question dépasse le cadre de cette étude qui ne peut cependant en éluder l'évocation. L'avortement du statut des maîtres-directeurs, après les convulsions qui avaient à l'époque (1986-1999) marqué le corps des instituteurs et ses représentants syndicaux, a durablement oblitéré la réflexion sur le statut des directeurs et, semble-t-il, en gauchit encore le débat.

En attendant des évolutions qui peinent à émerger, il faut s'attacher à améliorer ce qui existe. Ces améliorations peuvent porter sur les procédures de recrutement, sur la mobilité et sur l'accès aux écoles bénéficiant d'une décharge complète, et, plus généralement, sur les conditions d'amélioration des décharges de service sur projet validé, sur l'évaluation de l'activité dans ses différents registres, sur la formation initiale et continue, sur l'animation du réseau des directeurs d'écoles par les IA-DSDEN et les IEN. Ces améliorations possibles sont loin d'être toutes spécifiques du corps des directeurs d'écoles ; elles entrent dans la logique de l'amélioration du pilotage, du contrôle et de la régulation des postes hors classes.

Optimiser la gestion et le pilotage des postes hors classes

Les inspecteurs d'académie et les IEN ont le souci d'optimiser les dispositifs mis en place, soit « sur le terrain », soit en matière de gestion et de pilotage départementaux. Cela n'est jamais simple et une évolution positive dans ces domaines sensibles suppose une démarche coordonnée et générale qui fait défaut. On trouvera ici l'analyse de l'échec d'une expérience départementale intéressante et les remarques plus générales tirées par les inspecteurs généraux des observations réalisées lors des enquêtes.

Un exemple d'organisation cohérente du pilotage ; les raisons de son échec

Cet exemple d'amélioration de dispositif de pilotage et de gestion des postes hors classes, tiré de l'expérience conduite dans un département de Bourgogne, est rapporté par un IGEN au terme de son enquête :

« En 1993, l'inspectrice d'académie a conçu un système de « brigade d'aide aux écoles » rassemblant tous les moyens d'animation et de soutien au niveau unique de responsabilité de la circonscription. Les IEN se voyaient confier trois ou quatre enseignants supplémentaires qui venaient conforter l'équipe des personnels chargés du remplacement, les conseillers, les animateurs. Le cœur du dispositif d'intervention pédagogique dans les écoles était clairement la circonscription.

Ce dispositif a vécu, mais il a laissé de bons souvenirs dans la mémoire des inspecteurs chargés d'une circonscription. Le motif du renoncement a été la non compatibilité entre les

contraintes (le remboursement des frais de déplacement, les indemnités statutaires, par exemple) et la liberté indispensable pour faire « vivre » la brigade de circonscription d'aide aux écoles qui a conduit les enseignants à occuper des postes sans relation avec leur arrêté de nomination. Cette initiative a eu le mérite de relier dans une même réflexion la question de l'implantation des postes hors classes, l'esprit d'initiative et d'innovation, et l'aide aux écoles, le tout au cœur de la circonscription ».

Des questions ; des éléments de réponses

Les remarques suivantes regroupent et résument clairement celles formulées dans les comptes rendus d'enquêtes.

« Pour chacun des postes hors classes, devrait être établi un cahier des charges précis : ce n'est pas la même chose que d'être conseiller pédagogique à R... et à N... ! Qu'attend-on actuellement d'un animateur informatique : un support logistique pour l'équipe de circonscription (dérive très fréquente), les prestations d'un technicien ou celles d'un pédagogue averti, en matière de TICE certes, mais qui ait réfléchi à l'utilisation pédagogique de ces TICE ? Ne pourrait-on penser à la rénovation du CAFIMF « technologies nouvelles » et utiliser ce titre pour choisir des candidats animateurs informatiques ? La nomination dans ces postes devrait être faite pour une durée déterminée avec la possibilité et l'obligation de suivre une formation initiale et une formation continue.

La définition même de ces postes appelle réflexion : est-on à vie coordonnateur de la ZEP X ; quelles sont les tâches qui exigent une formation et une pratique d'enseignant ; à partir de quand bascule-t-on dans une tâche de régulateur administratif et social ? Coordonner pédagogiquement une ZEP, en appui à l'IEN, est une tâche différente de celle qu'effectue un coordonnateur pour la Politique de la Ville d'une aire donnée. Cela implique une réflexion plus globale sur les possibilités d'évolution des carrières : quelle mobilité fonctionnelle pour un conseiller pédagogique, pour un animateur TICE ?

Le cas des directeurs d'école appelle une réflexion particulière : qu'est-ce qui, au moment de l'inscription sur la liste d'aptitude rassure sur les compétences en matière d'animation et de gestion ? Quelle évaluation pour chacun des volets ? Quelle formation continue ?

Le rôle et les conditions d'exercice des conseillers pédagogiques départementaux (CPD), des conseillers pédagogiques en arts plastiques (CPAP) et en éducation musicale (CPEM) est à expliciter : quelle mission évaluable pour les CPD ? Quelle liaison entre CPD et IEN ? Entre CPD et CPC ? Qui se sent vraiment responsable des conseillers en arts plastiques et des conseillers en éducation musicale ? ».

Les difficultés

Il faut cependant préciser que ces évolutions, nécessaires mais pas toujours compatibles avec la réglementation actuelle, risquent de se heurter aux usages de cette sorte de « droit coutumier » qui caractérise la pratique des enseignants et la vie des écoles, en particulier pour ce qui concerne les postes hors classes implantés partiellement ou en totalité dans les écoles pour le soutien, l'animation, la coordination de proximité, voire le remplacement avec les ZIL, vite considérés comme des acquis, défendus comme tels et conçus par les maîtres -mais aussi les parents et parfois les élus- comme l'avancée de droits nouveaux généralisables peu à peu à l'ensemble des écoles.

L'impact des postes hors classes

Il n'existe pas, actuellement, de dispositif d'évaluation scientifique et objective des effets produits ou induits par l'utilisation des postes hors classes. La seule évaluation de leur impact procède de l'expression des intéressés et de l'observation, faite plus ou moins *intuitu personnae*, par les inspecteurs d'académie et les IEN.

Le dispositif d'évaluation reste à concevoir et à construire

On peut être surpris qu'aucun dispositif de mesures scientifiques assorties d'un traitement des données selon les méthodes des statistiques analytiques -l'analyse factorielle, par exemple- n'ait, jusqu'à maintenant, été conçu et mis en place au niveau ministériel et décliné aux niveaux académique et départemental, pour ce qui concerne les résultats de l'utilisation des postes hors classes, pourtant d'un coût élevé. Les enseignements d'un tel dispositif permettraient de mieux cerner les objectifs pédagogiques et de gestion, faciliteraient la prise de décisions, le contrôle et les régulations nécessaires, rendus ainsi plus objectifs et favorisant le dialogue, aussi bien dans le domaine pédagogique que dans le domaine social.

Il y a là un chantier à ouvrir sans trop attendre, qui concerne quatre directions ministérielles, la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), la direction de la programmation et du développement (DPD), la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE) et la direction des personnels enseignants (DPE). Des représentants de l'IGEN, des recteurs, des inspecteurs d'académie et des inspecteurs de l'éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré pourraient utilement y être associés.

Pour autant, l'impact des postes hors classes -ou son absence- peut être apprécié à partir des observations à tous les niveaux lors de l'enquête réalisée par l'IGEN ; les appréciations portées restent cependant de portée inégale, faute de mesures objectives ; elles apparaissent toutefois intéressantes à de nombreux égards.

L'impact sur les résultats et le comportement des élèves

Les performances scolaires des élèves

Pour ce qui concerne les résultats des élèves, règne une grande convergence d'appréciations des inspecteurs d'académie, des IEN et des directeurs rencontrés :

- « *En l'état, il est à peu près impossible d'évaluer les effets des postes hors classes sur les résultats scolaires des élèves et sur les flux* ».
- « *Dans la situation de transition de phase, difficile et très contrastée, que vit actuellement l'école primaire à (DOM), il serait vain d'essayer de tirer des leçons ou des statistiques des observations effectuées, s'agissant des résultats des élèves.* ».
- « *Les effets de l'utilisation de ces postes (hors classes) sont peu identifiables scientifiquement* ».
- « *Il n'apparaît pas possible de mesurer l'impact des postes hors classes sur les résultats des élèves* ».

- « En termes de réussite des élèves (...), l'impact est peu visible et difficile à mesurer ».

Les opinions contraires sont rares et peu étayées :

- « les résultats des élèves aux grandes évaluations nationales plaident en faveur d'impact positif des postes hors classes, mais cet impact n'est pas vraiment mesurable ».
- « Sur les résultats des élèves, les effets de l'action des maîtres sur postes hors classes ne sont jamais mesurés sérieusement : il manque une évaluation des types d'actions engagées et de leurs résultats sur les scores d'apprentissages des élèves ; l'évaluation des maîtres, effectivement mise en œuvre, ne permet qu'un « management de la conformité ». Au total, et malgré l'appréciation optimiste de l'IEN, l'impact sur les scores des élèves n'apparaît pas directement visible en ce qui concerne leurs résultats scolaires ; il semble plus évident pour ce qui touche à leur socialisation, mais les appréciations formulées relèvent toujours du mode « déclaratif ».

Le comportement des élèves ; la vie scolaire

Les remarques faites sur l'impact des postes hors classes sur le comportement des élèves et sur la qualité de la vie scolaire révèlent des effets jugés positifs quoique non mesurables de l'action des directeurs d'école :

- « L'impact est net s'agissant de la vie scolaire (...) et sur le comportement social des élèves à l'intérieur de l'école ; il est également ressenti unanimement comme très positif pour ce qui concerne le règlement des conflits et les relations humaines ».
- « Impact probable sur la vie scolaire et les relations humaines ».
- « L'impact sur les élèves n'est ni visible ni mesurable, s'agissant des résultats des élèves ; il est en revanche nettement visible sur leur comportement scolaire et civique ».
- « Il faut signaler une grande convergence de vues -non quantifiées- s'agissant de leurs effets sur le comportement scolaire des élèves en ZEP/REP, en particulier en ce qui concerne l'impact des directeurs bénéficiant d'une décharge. ».
- « L'impact est net s'agissant de la vie scolaire, même si les relations avec les intervenants municipaux ne sont pas toujours claires, et sur le comportement social des élèves à l'intérieur de l'école. Il est également visible et ressenti unanimement comme très positif en ce qui concerne le règlement des conflits et les relations humaines ».

L'impact sur les équipes enseignantes et les écoles

Il s'agit ici des effets que peuvent avoir les directeurs d'écoles sur leur équipe enseignante et les équipes de circonscription sur le réseau des écoles et les maîtres.

Les équipes de circonscription

L'ensemble des observations réalisées lors des enquêtes fait état d'un impact réel des dispositifs en place, avec des nuances. Quelques exemples cernent assez bien la perception qu'inspecteurs d'académie et IGEN peuvent avoir de l'impact des équipes de circonscription.

- « Les postes « langues », « les animateurs TICE » ont un effet visible sur les pratiques des équipes enseignantes et vraisemblablement sur les apprentissages des élèves (enquêtes départementales en cours). S'agissant des nouvelles technologies, on peut apprécier l'augmentation régulière des connexions « internet » à partir du serveur académique, sans pouvoir mesurer leurs effets. L'apport d'un maître en surnombre (langues, TICE, conseiller artistique) apparaît relativement peu souvent dans les projets d'école ou de classe, mais plus souvent sous la forme de projets ponctuels plus ou moins formalisés. Seuls les animateurs et coordonnateurs de REP ont une part importante dans la conception et la mise en œuvre de projets autour de l'école et du collège, ainsi que dans l'évaluation des contrats de réussite, régulièrement suivis par l'autorité académique., et dans les stages de formation où apparaissent aussi les conseillers pédagogiques et les animateurs TICE. ».
- « Le rôle et l'impact des postes de conseillers pédagogiques, TICE, ZEP sont partout soulignés en ce qui concerne le fonctionnement pédagogique des équipes enseignantes des écoles ; ils se marquent dans les projets et leur suivi, mais le faible nombre de postes existants semble créer plus de besoins qu'il ne donne de réponses aux demandes des équipes et des IEN » ; pour l'IA de (...), « afin d'apprécier l'impact global départemental de certaines opérations Z.E.P, T.I.C.E, A.I.S, E.P.S, il devrait être confié aux inspecteurs une mission transversale d'évaluation. sur les missions correspondant aux emplois imposés par les orientations nationales. Le ministère pourrait aider les départements en proposant des cadres de référence développant les éléments d'une lettre de mission, des suggestions de contrôle et d'évaluation, des exemples de mise en oeuvre départementales ».
- « Sur les projets d'écoles, l'impact apparaît d'abord formel ; toutefois, des signes d'évolution positive semblent se multiplier s'agissant du travail en équipe, de la prise en charge des élèves en difficulté, des langues vivantes, du soutien, etc. Cette évolution encore inégale crée des distorsions pédagogiques que le « pédagogiquement correct » met au silence. En ce qui concerne l'impact sur le fonctionnement des cycles, il commence à être sensible(...) en premier lieu selon la valeur des directeurs ».
- « La circonscription de B. est une circonscription « pauvre », en comparaison avec celles de la (capitale régionale) ou des grandes villes du département. Il est relativement facile d'y voir l'impact –au moins formel- des postes hors classes, (...) visible s'agissant des TICE et des écoles bénéficiant d'une décharge de direction, peu sensible en ce qui concerne le fonctionnement des cycles. »
- « En ce qui concerne les 8 heures hebdomadaires d'animation et de soutien REP, le maître surnuméraire intervient soit dans le cadre de la classe, en coopération avec le maître, soit dans un dispositif plus individualisé ; cette action s'est greffée sur le dispositif existant déjà à l'école. Avec les maîtres du cycle, à partir des expériences vécues, notamment en classe lecture, une pédagogie du soutien s'est mise en place, sans toutefois donner lieu à une évaluation précise et rigoureuse. Il y a là une piste pour une action concertée des IEN du bassin et/ou du département En tout état de cause, il y a un impact positif sur le fonctionnement du cycle, sur le travail en équipe des maîtres et sur l'individualisation de la pédagogie. ».

Il apparaît difficile, faute d'une démarche d'évaluation techniquement mieux assise, de sortir du système déclaratif, souvent pointilliste et/ou impressionniste. Idem, s'agissant des directions d'école bénéficiant d'une décharge de service.

Les directions déchargées

La plus grande variété règne dans les observations effectuées qui, dans l'ensemble, attestent d'un véritable impact des directeurs bénéficiant d'une décharge de service sur le fonctionnement de leur école, avec des nuances qui sont fonction de la qualité humaine et professionnelle des intéressés, mais aussi -et ce n'est pas une surprise- de leur conception et du sens qu'ils donnent à leur fonction et à leur magistère. Quelques exemples significatifs :

Directeurs totalement déchargés

- « *Ce qui frappe au premier abord, c'est la remarquable bonne tenue de l'école, la qualité de l'accueil et de l'encadrement des enfants et des familles, l'atmosphère à la fois détendue et studieuse, l'exploitation intelligente des beaux locaux. Il ne faut pas longtemps pour apprécier les qualités du projet d'école et la forte cohésion de l'équipe enseignante, pour relever le dévouement des ATSEM. Une observation plus approfondie met en valeur les grandes qualités, l'engagement et le rôle-clé de la directrice, en poste depuis deux ans. Le fonctionnement de l'école est exemplaire à tous égards.* » (école annexe, DOM)
- « *Nous avons affaire à une excellente directrice, à tous égards, dont l'activité se marque dans l'environnement de son école. L'impact de la directrice, grâce à sa décharge totale qui la libère de la classe, est visible dans la tenue de l'école, dans son fonctionnement et dans la qualité du fonctionnement pédagogique et éducatif de l'équipe enseignante (...). Pour l'IEN, il se marque aussi dans la qualité du fonctionnement du projet d'école, dans le suivi et l'accompagnement éducatif des élèves et des familles, dans la richesse des activités proposées et suivies par les élèves de ce quartier relativement déshérité.* » (école élémentaire de grande ville)
- « *Sur le fonctionnement du projet d'école, sur l'animation de l'équipe enseignante et son fonctionnement, l'impact est peu ou pas sensible « je n'y arrive pas » dit le directeur, « il faudrait un statut ». Les difficultés semblent s'aggraver avec l'arrivée des professeurs des écoles sortant d'IUFM et remplaçant les maîtres partant à la retraite : « ils refusent les conseils ou sont peu demandeurs, mais connaissent mieux leurs droits que leurs devoirs... ».*(grosse école de ville industrielle).

Directeurs bénéficiant d'une demi décharge de service

- « *Actif, compétent et responsable, à l'aise dans les relations humaines et heureux dans sa mission -ce qui ne l'empêche pas de développer un argumentaire revendicatif « musclé »- le directeur effectue un très bon travail dont attestent le fonctionnement de l'école, de son projet et de ses cycles (...). Les locaux et le matériel sont de qualité et bien tenus ; les activités culturelles et sportives bien intégrées. A souligner : les échanges de services, le décloisonnement et l'excellente intégration des deux CLIS. L'impact sur l'organisation de la pédagogie et sur l'équipe enseignante est manifeste, même si ce n'est pas l'aspect le plus développé dans l'exposé du directeur pour lequel cela semble aller de soi.* » (école élémentaire de petite ville en secteur rural)
- « *L'impact sur l'équipe enseignante se marque par une bonne ambiance de travail dans des bâtiments bien tenus et bien entretenus et, dans l'ensemble, une pédagogie de bonne qualité (dixit l'IEN). On peut regretter, cependant, que le fonctionnement des cycles reste aussi formel et que l'individualisation de l'enseignement soit à peu près ignorée. L'impact sur la tenue et le fonctionnement de l'école est manifeste et très positif ; les personnels de statuts divers dont l'école bénéficie y sont certes pour quelque chose, mais leur bonne*

coordination et leur suivi quotidien par le directeur y joue un rôle capital. Au total : un directeur à l'ancienne, soucieux de bonne gestion matérielle et humaine, d'éducation civique, de rapports de bonne qualité avec ses différents partenaires, les parents en particulier, mais vite mal à l'aise (faute de statut du directeur, précise-t-il) dans le pilotage pédagogique et l'animation sur projet ». (école de centre ville DOM).

Directeurs bénéficiant de 1/4 ou de 1/5^{ème} de décharge

- « En ce qui concerne la décharge de 1/4 pour direction d'école, l'impact très positif est manifeste, mais il est certainement plus lié à l'excellente qualité du directeur, à son engagement et à sa volonté de ne compter ni son temps ni sa peine, qu'au temps de décharge qui lui est accordé, à l'évidence largement débordé. On peut regretter qu'une partie non négligeable de son temps effectif de décharge soit utilisé à des tâches subalternes qui, dans les EPLE, sont dévolues à des agents de (service) ». (école élémentaire de grande ville).
- « (L'impact du directeur) est visible en ce qui concerne la gestion matérielle, la vie éducative, la prise en charge et le suivi des élèves, et les relations humaines. Le temps de direction apparaît nettement supérieur à celui de la décharge ; cet effort est consenti bien volontiers et comme naturellement. Le pilotage de la pédagogie n'est pas une priorité du directeur qui coordonne cependant avec une certaine efficacité le fonctionnement pédagogique (conseils, continuité pédagogique), mais qui n'est pas encore entré dans une logique de projet pédagogique ». (école élémentaire de petit bourg péri-urbain).
- Analyse du directeur : « L'impact du temps de décharge sur les élèves est faible car ce temps est surtout consacré à de la gestion. Cependant, c'est grâce à ce temps que nous pouvons par exemple organiser des élections de délégués en situation réelle. J'ai fait aussi le choix, pour que les élèves "bénéficient" directement de ma décharge, de consacrer une heure, à partir de Toussaint, pour prendre un groupe d'enfants pendant les ateliers lecture mis en place dans l'école. Plusieurs directeurs sur le REP de Rumilly en font autant. Bien évidemment le travail administratif devra être fait à un autre moment, bien souvent au détriment du travail d'enseignant quand on a la responsabilité d'une classe (ce qui était mon cas jusqu'à cette année) ». Remarque de l'IEN : l'impact sur le fonctionnement de l'équipe des maîtres est sensible ; il est également déjà perceptible sur celui du REP ». (école élémentaire de petite ville industrielle).
- « La directrice est une femme intelligente, volontaire et très motivée, excellente enseignante, dont l'activité de directrice déborde à l'évidence la journée de décharge ; en l'état, la petite décharge dont elle bénéficie produit un effet visible sur la tenue de l'école, sur le comportement des parents, sur le fonctionnement et la qualité du projet d'école et sur la vie d'équipe des enseignants. Pas d'effet mesurable, en revanche, sur les résultats des élèves ; un relationnel qui devient vite difficile avec la ville, très soucieuse de son influence sur les familles. Dans le domaine de la gestion et du pilotage pédagogiques, la directrice fait un certain nombre de remarques intéressantes : elle pense d'abord que son impact sur l'équipe pédagogique est réel « mais lent : c'est un travail de fond vite remis en question » ; à ce sujet, elle regrette que « la parole de la directrice ne soit pas toujours suffisante, faute d'un statut clair », que chez de nombreux maîtres, il y ait « une confusion qui dure entre conseils de maîtres de cycles et conseil des maîtres » ; elle souhaite une véritable formation aux relations humaines et aux techniques d'animation. ». (école maternelle en ZEP, DOM).

Conclusion

Au terme de cette étude, à la lumière des observations qui ont été faites, il est possible d'effectuer un « état des lieux » des postes hors classes et de leur utilisation, pour tenter de tracer les axes d'une amélioration du dispositif.

Les postes hors classes : état des lieux

Un effort considérable

En dix ans, de 1989-1990 à 1999-2000, un effort considérable -et sans précédent- d'amélioration de l'encadrement des élèves et des écoles, rendu possible par la diminution des effectifs d'élèves (- 320 800 élèves³⁰), a été consenti par l'Etat qui, non seulement, n'a pas procédé au retrait d'environ 15 500 emplois qui aurait pu être effectué, mais a créé 1400 nouveaux emplois de professeurs des écoles. Cette amélioration est traduite par l'évolution de l'indicateur P/E brut qui passe de 5,34 à 5,7, mettant en évidence une croissance de 6,74 %. Dans les écoles, elle a permis à la fois une diminution globale du nombre d'élèves par classe et une forte expansion de l'enseignement préélémentaire³¹ ; elle est très nette dans l'évolution du nombre de postes hors classes qui, pendant la même décennie, a crû de 12,21% en passant de 38668 à 43391. Cet effort considérable consenti par l'Etat doit, par ailleurs, être apprécié au regard des 36250 emplois d'aides éducateurs affectés aux écoles.

Des moyens mis, pour l'essentiel, au service de besoins reconnus

Les données recueillies au niveau national ou lors des enquêtes montrent que l'implantation des emplois hors classes correspond pour l'essentiel à trois priorités claires : la continuité du service d'enseignement, la direction d'école et l'accompagnement des priorités pédagogiques nationales.

Les emplois hors classes sont, en effet, principalement affectés au remplacement des maîtres : 55,7 % en 1999-2000, tous types de remplacements confondus. Ce pourcentage est néanmoins en diminution par rapport à l'année 1989-90 (61,55 %), en raison de la baisse très nette du nombre de postes de remplaçants pour la formation continue.

Si l'on additionne les emplois affectés aux remplacements, aux décharges de service des directeurs d'école, en hausse de 46 % (de 5270 à 7697), près des trois-quarts des emplois hors classes sont concernés : 73,4 % en 1999-2000. Les emplois affectés aux actions pédagogiques spécifiques et aux postes de conseillers pédagogiques passent de 4615 à 5658, pendant la même période, soit + 1033 emplois (+ 14.6 %), avec un développement très important des emplois consacrés aux actions spécifiques (de 1575 à 2416, soit +53,4 %), en ZEP/REP notamment. Si l'on se réfère au service rendu par les postes hors classes, en 1999-2000, on constate un équilibre et un respect des priorités, avec 50,17 % des postes hors classes consacrés au service des élèves et 40,52 % au service des maîtres et du réseau des écoles.

³⁰ Période 1989-90 / 1999-200 ; France métropolitaine, hors enseignement spécialisé.

³¹ Rapport de l'IGEN IGAEN « *Utilisation des emplois et élaboration de la carte scolaire des écoles* » juillet 2000, opus cité ; ce point est développé dans le rapport de l'IGEN « *L'école maternelle, état des lieux* », 2000

Restent environ 10 % des emplois hors classes affectés à d'autres services, plus ou moins éloignés des élèves et des écoles, en très forte augmentation pendant la décennie de référence : + 988 emplois, soit une croissance de 32,4 %, avec une notable élévation du nombre d'emplois affectés aux décharges syndicales : + 141 emplois (+ 31,5 %), alors que le nombre total d'emplois du premier degré apparaît stable.

Une certaine inégalité de situations entre départements

Les enquêtes mettent clairement en évidence l'inégalité relative de situation entre les départements ; elles soulignent aussi la part relativement faible d'emplois hors classes affectés au service des politiques pédagogiques et éducatives locales : 8 % en moyenne, contre 92 % au service des priorités nationales. Pour autant, d'un département à l'autre, de fortes différences s'observent, qui sont loin de s'expliquer par les seules spécificités locales, quel que puisse être leur poids : le nombre de postes hors classes pour cent élèves varie, pour les départements de l'enquête, de 0,67 à 1,07, avec une moyenne de 0,87.

Deux facteurs essentiels de diversification dans les situations départementales doivent être soulignés, tous deux directement liés aux procédures de carte scolaire. Le premier tient à une certaine inégalité dans les dotations annuelles d'emplois attribués aux départements, qui favorise de fait les situations de diminution d'effectifs, les retraits d'emplois n'étant jamais proportionnels. Le second procède des rapports de force qui président aux choix de carte scolaire, de la très forte demande de créations de classes nouvelles et, plus généralement, du refus des partenaires sociaux de supprimer des postes considérés comme des acquis.

Les postes hors classes n'échappent pas à cette logique et pour nombre d'entre eux, tendent à devenir pérennes. Ce manque de souplesse du dispositif est renforcé par les procédures de gestion.

La gestion pourrait être mieux différenciée, le pilotage plus lisible

Les enquêtes effectuées dans les départements confirment la qualité, la précision et le sérieux de la gestion des moyens du premier degré par les inspecteurs d'académie et les services départementaux de l'éducation nationale, mais aussi les limites de sa souplesse en l'état actuel des choses.

Les postes hors classes ne forment pas un ensemble homogène, ce qui n'est pas anormal puisqu'ils ont été créés de manière échelonnée dans le temps, en réponse à des besoins et à des attentes très hétérogènes. Si l'on excepte ceux répertoriés sous la rubrique « divers », affectés hors réseau des écoles et hors missions pédagogiques ou éducatives directement en prise sur lui, on peut schématiquement les répartir en trois groupes : les postes affectés aux remplacements, qui ne supposent pas de profil particulier, les postes de direction et les postes qui accompagnent et soutiennent l'activité pédagogique.

Entrent dans cette dernière catégorie les conseillers pédagogiques, les diverses sortes d'animateurs, de coordonnateurs et les maîtres sur « postes projets ». Leurs procédures de gestion mériteraient d'être différenciées ; elles ne le sont pas suffisamment. Communes pour ce qui concerne les promotions, ces procédures donnent une place privilégiée au critère d'ancienneté ; elles n'utilisent que rarement un cahier des charges ou de vrais profils de postes et n'intègrent le principe de la mobilité que sur la base du volontariat individuel, par la participation au mouvement -lui aussi très largement déterminé par l'ancienneté. L'inspection des maîtres sur postes hors classes est en règle générale effectuée régulièrement, mais elle utilise ordinairement les procédures classiques individuelles ; les champs spécifiques de

l'activité des maîtres concernés ne sont pas toujours suffisamment évoqués, ni le travail de groupe ou en réseau ; l'efficacité professionnelle est très rarement évoquée, *a fortiori* mesurée.

Le pilotage général du dispositif est essentiellement assuré par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO). Le pilotage exécutif est du ressort des inspecteurs d'académie, en liaison avec les recteurs ; il est généralement déconcentré en grande partie aux circonscriptions, qui forment à l'évidence le niveau où l'action est la plus efficace. Dans l'ensemble des départements du panel représentatif, ce pilotage apparaît sérieux et de bonne qualité, quoique perfectible sous certains aspects. Des efforts en direction d'une meilleure définition des responsabilités pourraient être engagés.

L'impact des postes hors classes apparaît inégal et mal évalué

Les emplois hors classes répertoriés sous la rubrique « divers », qui représentent près de 10 % du total, ont une implantation précise et connue, mais leur utilisation et, plus encore, leurs effets sur le système éducatif peinent à être perçus, faute peut-être d'une évaluation spécifique.

Inversement, les emplois hors classes affectés aux remplacements, aux directions d'écoles, à l'accompagnement et au soutien de la vie pédagogique et éducative ont tous une utilisation claire, reconnue et appréciée, sauf rares exceptions. Leurs effets « sociaux » sont manifestes, leur impact sur la vie des écoles, le fonctionnement des équipes, des projets, des cycles, existe, en particulier pour ce qui concerne le rôle des directeurs d'école et des conseillers pédagogiques de circonscriptions ; s'il est avéré en termes de ressources humaines et d'aides, il est en revanche peu ou mal mesurable. Leurs effets sur le comportement des élèves est souvent perçu ou ressenti comme positif, sans mesure rationnelle toutefois, mais il semble à peu près inexistant pour ce qui touche aux performances scolaires. Même lorsque les textes organisateurs ont prévu une évaluation, comme la circulaire n° 90-028 du 1^{er} février 1990 sur les ZEP, rien n'a été mis en place ni réalisé.

Il semble que la notion d'évaluation soit complètement étrangère au dispositif, à tous les niveaux. C'est dommage, compte tenu de l'investissement que les postes hors classes représentent, bien sûr, mais aussi parce que faute d'évaluation régulatrice, le pilotage perd beaucoup de son sens et de sa pertinence.

Améliorer le dispositif

Les principes

L'école primaire a ses principes, ses constantes bien réglées et précises, sa culture dont il serait vain d'ignorer la réalité. Les postes hors classes contribuent à son fonctionnement. On peut, toutefois, pour ce qui les concerne, souhaiter en optimiser les coûts et en améliorer l'efficacité, dans le contexte actuel de déconcentration et de contractualisation. Il s'agit, de la manière la plus pragmatique possible, d'introduire dans la gestion et le pilotage du dispositif les pratiques du management du service public, avec ses trois principes fondamentaux : la subsidiarité, la déconcentration et l'évaluation régulatrice. En tout état de cause, il devient urgent de contrôler la croissance des postes hors classes ; à cet égard, les créations de postes nouveaux « soutien » ou « projet », hors secteurs d'éducation prioritaire où elles ont déjà été réalisées, n'apparaît pas comme une priorité, les observations faites n'en démontrant pas l'efficacité en termes de performances scolaires.

Une meilleure lisibilité dans l'organisation des responsabilités

L'organisation actuelle des responsabilités privilégie deux niveaux : l'administration centrale, c'est à dire la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), qui définit les grands objectifs, rédige la réglementation, répartit les moyens en postes ; le niveau départemental, quant à lui affecte et met en œuvre les moyens selon les besoins et les priorités. La déconcentration dans ce domaine est déjà très poussée ; elle apparaît toutefois perfectible.

Du niveau national, on peut attendre des améliorations dans trois domaines : la répartition des moyens entre départements, la réglementation et sa mise en œuvre, l'évaluation. Pour ce qui concerne les moyens, il s'agit de « *rétablir l'équité dans la répartition des emplois*³² », ce à quoi tendent les efforts de la DESCO. Le groupe de travail constitué à cet effet et le rapport qu'il a remis en février 2001 ouvrent des perspectives et préconisent des méthodes faisant intervenir des critères objectifs, ce qui va dans le sens souhaité, bien que ne soit pas pris en compte le critère des performances scolaires des élèves. Il semble nécessaire d'aboutir rapidement. Les textes réglementaires qui définissent les priorités et organisent les grandes impulsions sont en règle générale très complets et clairs dans leur propos, mais la superposition de certains d'entre eux crée, parfois, une certaine confusion ; c'est le cas, par exemple de l'éducation prioritaire ou encore de l'enseignement des langues vivantes à l'école primaire. Il apparaît indispensable, enfin, d'intégrer aux actions nationales mises en oeuvre un dispositif d'évaluation qui permette de mesurer les résultats et la pertinence des choix en matière d'utilisation des moyens et de procéder, le cas échéant, aux régulations nécessaires.

Il ne semble pas utile, en l'état actuel, de revenir sur la déconcentration des compétences et des responsabilités au niveau départemental, mais l'articulation avec le niveau académique et celui des circonscriptions mérite d'être précisé. Il est vrai que « *l'apport du niveau académique est encore trop récent pour qu'on puisse le mesurer*. En tout état de cause, **l'articulation entre niveau académique et niveau départemental** devrait s'inspirer du principe de subsidiarité et réserver au niveau académique ce qui ne peut être accompli au niveau départemental : la définition, le suivi et l'évaluation d'une politique éducative, la coordination du pilotage, les arbitrages dans la répartition des moyens, la coordination des démarches d'évaluation, le contrôle et la régulation des actions.

L'articulation entre le niveau départemental et les circonscriptions mérite parfois d'être éclaircie. La circonscription, avec son pilote, l'inspecteur, assisté de son équipe, apparaît comme le niveau le plus pertinent de pilotage des postes hors classes et des actions qu'ils contribuent à mettre en œuvre. Ici aussi, le principe de subsidiarité doit trouver son application : à l'inspecteur d'académie la définition des actions, leur suivi, l'organisation de l'évaluation et les régulations nécessaires ; aux inspecteurs la déconcentration de l'action, son pilotage sur le terrain, l'évaluation et le compte rendu de mission. Les conseillers pédagogiques départementaux doivent voir préciser leurs missions et leur relation avec les inspecteurs. Les circonscriptions doivent pouvoir bénéficier de moyens clairement identifiés, qu'une gestion plus souple et mieux orientée devrait permettre de dégager, et d'une organisation du potentiel humain formé par les postes hors classes qui pourrait utilement s'inspirer de l'exemple d'organisation cohérente en « brigade de circonscription » cité ci-dessus, chapitre 4 (« optimiser la gestion et le pilotage des postes hors classes », 1^{er} §). La circonscription apparaît, enfin, comme le seul niveau cohérent et fonctionnel de pilotage du réseau des écoles.

³² « *Utilisation des emplois et élaboration de la carte scolaire dans l'enseignement primaire* » rapport de l'IGEN et de l'IGAEN, juillet 2000, opus déjà cité.

L'évaluation régulatrice

Le dispositif d'évaluation de l'impact des postes hors classes reste à concevoir et à construire, ce qui peut paraître surprenant. Ce dispositif pourrait associer une démarche d'évaluation de niveau national, s'appuyant sur les méthodes des statistiques analytiques qui ont permis, il y a quelques temps, une évaluation des performances des lycées et sur les observations tirées de l'inspection des maîtres.

De ce point de vue, certaines expériences en cours semblent intéressantes, notamment celles où un observatoire de l'évaluation des maîtres du premier degré a été créé, des procédures communes d'inspection définies, certaines étant spécifiques (pour les directeurs d'écoles en particulier) et où des outils de suivi et de traitement des observations effectuées permettent une meilleure approche des réalités et des besoins en formation. On peut concevoir, à partir d'un tel canevas, des observations ciblées, chaque année, sur tel ou tel aspect du fonctionnement du premier degré, par champs (langues vivantes, TICE, ZEP, etc.) ou par fonctions (directeurs d'écoles, conseillers pédagogiques), à la demande de l'institution, dans le cadre d'un schéma prévisionnel et pluriannuel de l'évaluation.

Une gestion plus souple, plus efficace et plus autonome

Il ne s'agit pas, ici, de remettre en cause des procédures de gestion départementale, souvent laborieusement négociées, mais s'agissant de la gestion des postes hors classes, de prendre en compte les remarques tirées de l'observation.

Le premier domaine, sensible, est celui des crédits dont les départements sont attributaires et qui servent à couvrir les indemnités de déplacement et les frais de fonctionnement des circonscriptions. Il faut le dire clairement : ces crédits sont nettement insuffisants pour satisfaire les besoins importants et croissants induits par les évolutions du fonctionnement du premier degré, en particulier l'augmentation du nombre de postes hors classes totalement ou partiellement itinérants. Pour pallier ces difficultés qui pénalisent le service et parfois le paralysent, il faut réévaluer les besoins, en tirer les conséquences en termes de crédits attribués aux services départementaux de l'éducation nationale, permettre leur globalisation et pour partie leur déconcentration, pour plus de souplesse et plus d'efficacité.

Le second domaine concerné est celui de la gestion des postes de coordonnateurs, d'animateurs, de soutien ou sur projet : il faut s'engager résolument dans la voie de postes à plein temps mais à durée limitée à deux ou trois ans, offerts à des maîtres dont la compétence est vérifiée, sur cahier des charges explicite, avec évaluation au terme de la mission. La durée limitée de celle-ci devrait permettre une mobilité qui fait complètement défaut actuellement. Cela suppose une réflexion sur les possibilités d'évolution des carrières, à étendre aux conseillers pédagogiques. Pourquoi ne pas développer, dans chaque inspection d'académie, la fonction de responsable des ressources humaines, à l'instar des rectorats et en réseau avec eux ? Certaines expériences³³ montrent tout l'intérêt de cette démarche.

Le troisième domaine est celui des maîtres affectés aux remplacements dont la gestion n'a pas lieu d'être remise en cause mais qui doit être optimisée, tandis que certaines pratiques, telles que l'utilisation des postes de remplacement à d'autres fins, doivent disparaître. Divers types d'organisation du dispositif existent, dans lesquels les contraintes géographiques et budgétaires jouent un rôle important. Les observations montrent qu'il faut trouver un équilibre entre la globalisation des moyens et la nécessaire déconcentration de leur implantation. La

³³ Inspection académique du Nord

souplesse dans le régime des primes permettrait de rendre plus attractifs certains postes, pour la plupart éclatés sur plusieurs écoles et sur plusieurs cycles, qui échoient le plus souvent aux très jeunes maîtres dont le barème est le plus faible. Il faut se donner pour objectif de faire disparaître le plus grand nombre possible de ces postes « éclatés », dissuasifs et décourageants ; il faut aussi, tant qu'ils existeront, se soucier de donner une aide spécifique aux jeunes maîtres qui les occupent : cela se fait, certes, mais il faut en faire une priorité affichée de la mission des conseillers pédagogiques.

Il s'agit là d'un objectif de première importance, compte tenu de l'efficacité encore relativement faible des dispositifs de remplacement, dont les différences d'un département à l'autre mériteraient une étude spécifique. La transformation en postes à plein temps de tous les postes de coordonnateurs, d'animateurs, de soutien et sur projet va dans ce sens, ainsi que le passage progressif de toutes les directions d'école au régime de la décharge complète de service.

La question de la direction d'école

Il est important de terminer cette étude par la question de la direction d'école. Elle est au cœur d'un fonctionnement bien tempéré du premier degré et rien de solide et de durable ne pourra se construire sans essayer d'apporter des solutions aux difficultés et aux problèmes rencontrés actuellement par les directeurs, mis en évidence par leur mouvement revendicatif largement suivi et confirmés par les observations effectuées sur le terrain, qui ont donné lieu à un long développement dans cette étude.

Il ne s'agit pas, ici, de proposer un statut aux directeurs ou aux écoles, mais de tenir compte des évolutions du métier et de la charge de travail, des besoins du système éducatif, de l'incroyable émiettement des écoles, et d'essayer de trouver un schéma de progrès compatible avec les demandes contradictoires qui s'expriment aujourd'hui sur ce sujet.

Actuellement, le nombre d'écoles et la petite taille de la plupart d'entre elles excluent la mise en œuvre d'un programme d'attribution de décharges et d'indemnités à tous les directeurs. Ceux qui ne bénéficient que d'une décharge partielle expriment leur difficulté à concilier leurs fonctions de direction et d'enseignement. L'augmentation de ces petites décharges apparaît comme une fausse piste ; il ne semble pas y avoir d'issue aux contradictions qui s'expriment, dans l'état actuel du dispositif.

Des expériences, progressivement réalisées dans certains départements montrent que des solutions peuvent être recherchées et trouvées, en se fixant pour objectif le développement des directions d'école totalement déchargées, en procédant à des fusions et/ou à des regroupement d'écoles, sur site ou sur plusieurs sites ; des pondérations peuvent être accordées dans ce dernier cas. Dans cette démarche, le réseau des écoles n'est pas modifié, seule la structure de direction est concernée. Ce processus nécessite explication et discussion ; il peut apparaître relativement lent, mais un programme national d'incitation et d'aides pourrait vraisemblablement l'accélérer. En tout état de cause, il doit être encouragé et l'attrait pour le métier de directeur, souvent en perte de vitesse, pourrait être renforcé, d'une part par l'amélioration du régime indemnitaire des directeurs, gagée par les économies d'échelle réalisées sur la quotité des décharges de chaque département et, d'autre part, par l'attribution d'aides au fonctionnement -un aide éducateur, par exemple- permettant la création d'un secrétariat pédagogique et éducatif de l'école qui existe déjà officieusement dans certaines grosses écoles.

Outre le temps dégagé pour se consacrer à sa mission, telle qu'elle est définie par le décret n°89-122 du 24 février 1989, le directeur d'école ainsi totalement déchargé et assisté d'un

secrétariat, pourra aussi participer utilement à la vie du réseau des écoles de sa circonscription et se situer plus aisément dans la chaîne des responsabilités de l'éducation nationale.

Enfin, les procédures de recrutement des directeurs d'école, sur entretiens préalables à l'inscription sur une liste d'aptitude, n'apparaissent pas toujours suffisamment fiables. Il serait certainement utile d'améliorer la forme de ces procédures, en rendant annuelle l'inscription sur la liste d'aptitude et en structurant mieux la démarche des entretiens, qui pourrait s'appuyer sur un dossier dans lequel le candidat aux fonctions exposerait son cursus et ses motivations, l'entretien permettant d'évaluer ses aptitudes ainsi que sa connaissance du fonctionnement du système éducatif et de ses enjeux.

Jacques NACABAL

Yves BOTTIN

Annexes

ANNEXE N° 1**TEXTES DE REFERENCE DE L'ETUDE****Textes concernant les personnels :****Remplaçants :**

C. 73-355 du 22-8-1973 ; C.73-182 bis du 13-5-1973 ; C. 78-237 du 24-7-1978 ; NS. 82-141 du 25-3-1982

Directeurs d'école :

A. org. modifié du 18-1-1887 ; C.70-204 du 27-4-1970 ; C. 80-018 du 9-1-1980 ; D. 89-122 du 24-2-1989 ; C. 92-363 du 7-12-1992 : dernière définition quantifiée des décharges de service.

Conseillers pédagogiques et maîtres formateurs :

C. 75-073 du 6-2-1975 ; A. du 22-1-1985 ; NS. 93-132 du 24-2-1993 ; NS. 95-268 du 5-12-1995 ; NS. 96-107 du 18-4-1996

Textes concernant l'action pédagogique**Education prioritaire :**

C. 90-028 du 1-2-1990 : moyens spécifiques, suivi et évaluation ; C. 92-360 du 7-12-1992 : coordonnateur et responsable de ZEP ; C. 94-082 du 26-1-1994 ; C. 97-233 du 31-10-1997 : relance des ZEP, contrat de réussite ; C. 98-145 du 10-07-98 ; C. 99-007 du 20-1-99 cadrage de la relance, coordination des REP ; C. 2000-009 du 8-2-2000 : pôles d'excellence, écoles d'application en REP.

CEFISEM :

C. 90-270 du 9-10-90, modifiée par NS. Du 17 décembre 1990.

Langues vivantes

C. 89-065 du 6-3-1985 ; C. 89-141 du 14-6-1989 ; C. 90-070 du 26-3-1990 ; C. 95-103 du 3-5-1995 ; C. 95-104 du 3-5-1995 ; C. 96-131 du 9-5-1996 ; C. 98-105 du 11-5-1998 ; C. 99-093 du 17-6-1999 ; C. 99-176 du 4-11-1999.

La technologie à l'école

NS. 89-082 du 4-4-1989 ; C. 91-117 du 14-5-1991 : prévoit des réseaux d'animateurs informatiques et des décharges de service ; Note du 24-4-1997 : les TIC ; C ; 98-190 du 16-9-1998 : nouvelles technologies.

Textes de préparation de rentrée

1990-1991 : lettre de préparation de rentrée du 7 décembre 1989
 1991-1992 : lettre de préparation de rentrée du 20 décembre 1990
 1992-1993 : lettre de préparation de rentrée du 30 janvier 1992
 1998-1999 : note de la ministre déléguée du 28 octobre 1997
 1999-2000 : Circulaire n° 98-263 du 29-12-1998, ainsi que les notes du 22-1-1999, du 2-2-1999 et du 18-3-1999 et du 22-6-1999, relatives à la formation et au remplacement des maîtres.
 2000-2001 : Note de service du 11 janvier 2000
 Il n'y a pas de texte de préparation de rentrée entre 1993 et 1998.

ANNEXE N° 2

LISTE DES SIGLES

AIS	: adaptation et intégration scolaires
CDDP	: centre départemental de documentation pédagogique
CDEN	: conseil départemental de l'éducation nationale
CRDP	: centre régional de documentation pédagogique
CTPD	: comité technique paritaire départemental
DEP	: direction des personnels enseignants
DESCO	: direction de l'enseignement scolaire
DPD	: direction de la programmation et du développement
DOM	: département d'outre mer
EMALA	: équipe mobile académique de liaison et d'animation
EPS	: éducation physique et sportive
HC/E	: nombre de postes hors classes pour 100 élèves
IA-DSDEN	: inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IEN	: inspecteur de l'éducation nationale
IGEN	: inspection générale de l'éducation nationale
IGAENR	: inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IMF/PEMF	: instituteur maître formateur / professeur des écoles maître formateur
IUFM	: institut universitaire de formation des maîtres
P/E	: nombre de postes pour 100 élèves
REP	: réseau d'éducation prioritaire (voir ZEP)
RPI	: regroupement pédagogique intercommunal
TICE	: technologies de l'information et de la communication éducatives
ZEP	: zone d'éducation prioritaire (voir REP)