

Le Rapport « La place des agrégés dans l'enseignement universitaire »

(Juillet 2016– <http://www.education.gouv.fr/cid105599/la-place-des-agreges-dans-l-enseignement-universitaire-rapport-igaenr.html>)

Commentaire critique du SAGES

Il aura fallu la création du SAGES et vingt années de travail auprès des différents dirigeants ministériels pour qu'un premier rapport officiel¹ soit enfin consacré aux PRAG (et aux PRCE).

Ce rapport, intitulé « **La place des agrégés dans l'enseignement universitaire** », paru en juillet 2016, résulte d'une mission confiée par le ministère de l'éducation nationale (MEN) à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) en 2015-2016.

Il analyse les « conditions d'exercice »² des agrégés en poste dans l'enseignement supérieur et « la place qu'ils y occupent ».

Le sujet « n'avait encore jamais été étudié directement dans un rapport des inspections générales », bien que « **l'intervention des agrégés dans l'enseignement supérieur, et, plus largement, celle des enseignants du second degré, [soit] une pratique ancienne** ».

Le texte rappelle qu'« en termes d'effectifs, le recours aux enseignants du second degré s'est en effet particulièrement développé à partir des années 1980 » **et qu'en 2015, on comptait 7225 agrégés et 5695 certifiés, représentant « respectivement 11,6 % et 9,2 % du total des enseignants titulaires affectés dans les établissements d'enseignement supérieur, hors médecine et odontologie ».**

Le rapport repose sur les propos recueillis par les membres de la mission de l'inspection **auprès de PRAG et PRCE ainsi qu'auprès de différents chefs d'établissement**. Il expose nombre de constats effectués par le SAGES depuis 20 ans, confirmant notamment l'absence de réflexion des pouvoirs publics sur l'apport des PRAG, sur leur déroulement de carrière, sur leur « gestion », très variable d'un établissement à l'autre, sur leur rémunération, très désavantageuse comparée à celle de leurs collègues de CPGE, et sur l'insatisfaction qui en résulte.

Nous conseillons à nos lecteurs la consultation directe du rapport, ne serait-ce que pour une prise de connaissance des riches données statistiques à jour qu'il renferme.

□□□

¹ Ce rapport porte le n° 2016-053.

On pourra le consulter à l'adresse Internet suivante : <http://www.education.gouv.fr/cid105599/la-place-des-agreges-dans-l-enseignement-universitaire-rapport-igaenr.html>

² Cette citation et celle qui suivront sont extraites du rapport.

I] LES TROIS CONSTATS MIS EN EXERGUE PAR LE RAPPORT

La première « constatation » « sans doute la plus frappante », est « **la distorsion qui existe entre la part considérable prise depuis trente ans par les enseignants du second degré** dans le fonctionnement pédagogique et administratif des établissements d'enseignement supérieur (les PRAG et les PRCE représentent plus de 20 % des enseignants titulaires de l'enseignement supérieur) **et l'absence de réflexion globale, tant au niveau national que dans les établissements, sur l'apport de ces enseignants et la place qu'ils occupent** ».

Le rapport fait observer :

- que « **quasiment aucun des interlocuteurs** rencontrés par la mission **n'a exprimé une ligne politique claire sur la place qui devrait être faite aux enseignants du second degré** – et en particulier aux agrégés – dans le *continuum* bac – 3/ bac + 3 » ;
- qu'« à l'exception des représentants des IUT, **aucun interlocuteur** au niveau des établissements **n'a abordé ce sujet spontanément, sauf de manière défensive, pour exprimer une crainte et un refus de « secondarisation » de l'enseignement supérieur** ».

Ces premiers constats **sont soulignés par le SAGES depuis de nombreuses années** ; nous ajouterons que cette « absence de réflexion globale » est également le fait des autres syndicats, surtout si l'on retranche de leurs publications les copiés-collés des analyses fournies par notre organisation !

Le second constat de la mission est « **l'insuffisante prise en compte des spécificités de l'enseignement supérieur dans le déroulement de la carrière de ces personnels** » :

- le rapport fait remarquer que « **le choix d'aller dans un établissement d'enseignement supérieur reste pénalisant sur le plan financier mais surtout dans les conditions d'avancement** par rapport aux carrières offertes en CPGE, mais également, pour les agrégés du moins, par rapport à l'enseignement scolaire » ;
- il pointe « **l'incapacité du dispositif actuel** à prendre en compte la réalité des fonctions exercées et de l'investissement des enseignants » ainsi que « le sentiment d'incompréhension et de frustration qu'engendre cette situation ».

Ces constats ont également été effectués depuis longtemps par le SAGES puisqu'ils ont notamment conduit à sa création !

Le troisième constat est « **la bonne intégration des enseignants du second degré et leur investissement dans le fonctionnement des établissements** », « **pas assez valorisée dans leur carrière** ».

Le rapport précise :

- que « tous reconnaissent l'intérêt des fonctions qui leur sont confiées » ;
- que « quasiment aucun des enseignants rencontrés par la mission ne souhaite d'ailleurs quitter l'enseignement supérieur ».

Ces dernières affirmations doivent être ici relativisées car, ainsi qu'il est mentionné dans le rapport, ce sont les établissements d'enseignement qui ont choisi les PRAG auditionnés. Les mécontents, ceux à qui sont parfois confiées des fonctions que tout le monde refuse, ou qui exercent dans des conditions très insatisfaisantes, n'auront donc pas forcément été entendus.

II] LES TROIS SÉRIES DE RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

À la suite des constats » précédents, le rapport exhorte les « établissements à [...] mieux reconnaître la place [que les PRAG y] occupent et à mieux valoriser l'apport de leur expérience et de leurs compétences ».

Il énonce sommairement diverses « recommandations » :

- **la première série** de ces recommandations vise à « **améliorer la connaissance** qu'ont le ministère et les établissements **de cette population** » ;
- **la seconde série** de ces recommandations « **porte sur la gestion au quotidien des enseignants du second degré dans les établissements d'enseignement supérieur** » ; les propositions de la mission reposent principalement « sur une diffusion des bonnes pratiques » et elles « s'inscrivent dans la logique de ce qui a déjà été initié soit par la DGRH, soit au niveau des rectorats et des établissements » ;
- **la troisième série** de recommandations « **explore les voies possibles pour parvenir à une amélioration des conditions d'avancement** des personnels du second degré en fonction dans l'enseignement supérieur », à une plus grande concertation entre les acteurs (ministère, rectorats, établissements) », à **une amélioration des pratiques** ou à **une meilleure prise en compte de la spécificité de la situation des personnels affectés dans le supérieur** ».

II-1) À propos de la première série de recommandations

Le rapport déplore « **l'absence de données consolidées et harmonisées entre les différents acteurs** ». « **L'existence de deux outils de gestion au niveau du ministère, l'un pour le supérieur et l'autre pour le scolaire** », ne facilite évidemment pas une « connaissance » de la population des PRAG par le ministère et par les établissements d'enseignement, « les données étant dispersées entre les deux services et pas toujours comparables ».

La mission indique donc la **nécessité**, au niveau de la Direction générale des ressources humaines (DGRH), « **d'informations partagées avec les établissements**, sur les caractéristiques des personnels enseignants du second degré affectés dans le supérieur et sur ceux qui le quittent, mises à jour et publiées régulièrement ». Elle propose que figure parmi ces informations, **le nombre des PRAG docteurs et que soit effectué un suivi de cette population** au niveau ministériel et dans les établissements **à l'instar de ce qui a lieu pour les enseignants de CPGE**. Elle suggère aussi **qu'on explore davantage « les possibilités d'évolution de carrière** en privilégiant les passerelles entre les corps du second degré et du supérieur, notamment par la voie du détachement ».

Sur ce point, la possibilité de détachement existe en effet depuis de nombreuses années, et elle aurait l'avantage de permettre aux PRAG docteurs de continuer à faire de la recherche et de prouver ainsi qu'ils constituent un excellent vivier d'enseignants-chercheurs. Mais ce mécanisme, comme le recrutement sur un emploi de maître de conférences, reste très peu utilisé par les établissements, ce que constate d'ailleurs la mission.

Le rapport préconise également que **soient établies des statistiques relatives aux trajectoires des agrégés devenus enseignants-chercheurs**, en distinguant entre ceux qui « étaient déjà affectés dans l'établissement, dans un autre établissement d'enseignement supérieur ou dans le scolaire ».

Il invite enfin les établissements à « reprendre la nomenclature des responsabilités proposée par la mission et de se doter d'indicateurs annuels sur l'exercice de ces responsabilités par les différentes catégories d'enseignants et enseignants-chercheurs », ce, afin de mieux situer les PRAG dans le panorama universitaire. Cette préconisation a un objectif méritoire, mais il n'est sans doute pas souhaitable de vouloir l'uniformisation d'un établissement à l'autre : une nomenclature complaisant à l'inspection et identique pour tous pourrait n'être qu'une unité de façade masquant de réelles disparités.

II-2) À propos de la seconde série de recommandations

Le rapport préconise d'« intégrer, dans la gestion prévisionnelle des concours du second degré et en particulier du concours de l'agrégation, une vraie **prise en compte des besoins des établissements d'enseignement supérieur** » ainsi que « la remontée de leurs besoins de recrutement », « suffisamment tôt pour que ces prévisions puissent être prises en compte pour le calibrage des concours ». Cette préoccupation d'une gestion prévisionnelle est louable, mais **elle est illusoire** : depuis des années, en effet, le gouvernement diminue de façon significative le nombre de postes mis au concours de l'agrégation entre le moment de l'inscription et celui des épreuves, et supprime brutalement des crédits accordés quelques mois auparavant aux universités, quand il ne se sert pas dans leurs caisses...

Afin que soit mieux pris en compte l'investissement des enseignants du second degré dans les différentes tâches qu'ils accomplissent, le rapport invite également à ce que soient encouragés « les établissements qui ne l'auraient pas encore fait **à adopter un référentiel d'activités pour leurs enseignants du second degré** ». Y-aurait-il ainsi, selon la mission des IGAENR, des activités spécifiques aux « enseignants du second degré », ou s'agit-il de leur appliquer, pour des activités identiques, un barème autre que celui appliqué aux enseignants-chercheurs ?!?!?

La mission recommande enfin que soit réaffirmé, « sur le plan réglementaire, **le principe de l'annualisation des obligations de service des enseignants du second degré quand ils sont affectés dans un établissement d'enseignement supérieur** » et de « **supprimer en conséquence**, dans le décret du 25 mars 1993, **toute référence à une durée hebdomadaire de services** ». Or, si cette recommandation était suivie, il en résulterait des services hebdomadaires très lourds, au-delà du raisonnable. En outre, il est déjà possible à un PRAG (*resp.* un PRCE) qui l'accepte de faire plus de 15h (*resp.* 18h) par semaine. Ce qui se cache en vérité derrière cette préconisation, c'est un alignement du service des PRAG et des PRCE sur celui des fonctionnaires de droit commun, c'est-à-dire sur 1607 heures annuelles de la loi dite « des 35 h », ceci alors que l'obligation de service (15 heures hebdomadaires) dans le second degré datent de l'époque des 45 h par semaine, et n'ont jamais diminué lors des passages aux 40 h, puis aux 39 h, puis aux 35 h. On assisterait donc de fait à **une sévère aggravation des obligations statutaires**, du même type que celle qui a récemment touché nos collègues du second degré.

II-3) À propos de la troisième série de recommandations

Le rapport précise que **l'amélioration des conditions d'avancement des PRAG** « a été évoquée dans tous les entretiens qu'a eus la mission ». C'est dire que **ces conditions d'avancement ne satisfont quasiment personne, à l'exception de quelques favorisés** qui n'auront certainement pas fait mention de leur heureuse fortune.

La mission constate que les personnes interrogées « ne sont pas unanimes » sur les changements à proposer et elle observe « **de nombreuses réticences à une déconcentration totale** », « notamment de la part des enseignants eux-mêmes ». Ce constat **n'a rien de surprenant au vu de l'arbitraire** immodéré et croissant dont les chefs d'établissement ou ceux à qui ils délèguent une partie de leurs pouvoirs font preuve à l'égard de « leurs » personnels.

Cela étant, « la majorité des interlocuteurs rencontrés » souhaitant « que **les décisions de promotion prennent plus en compte la réalité des fonctions** », le rapport indique que la mission « **a choisi d'explorer deux scénarios** », en s'intéressant, « dans ses propositions, essentiellement aux corps des agrégés », après avoir constaté que le dispositif actuellement en place « ne défavorise pas les [PRCE], voire les avantage, en particulier pour l'accès à la hors-classe de leur corps ».

a) Scénario 1

Le scénario I consiste en la « **généralisation** » de « **bonnes pratiques** » « observées dans les universités ou rectorats visités », autrement dit, « **dans le dispositif actuel**, d'améliorer la prise en compte des spécificités du supérieur pouvant être améliorée, sans remise en cause du principe de la gestion nationale ».

Les préconisations suivantes ont été avancées :

- « **mieux expliquer les règles de notation et d'avancement des professeurs agrégés aux responsables d'établissements** d'enseignement supérieur (via des circulaires ministérielles et rectorales mais aussi par le biais de réunions bilatérales) et inciter les présidents et directeurs d'établissement à **moduler davantage les notations** accordées, pour éviter que les enseignants atteignent trop rapidement la note maximale » ;

- « en s'inspirant des dispositifs mis en place par certains d'entre eux, **inviter les établissements à créer, en interne, des instances de concertation où les enseignants du second degré seront représentés** ; ces instances pourraient donner leur avis sur les modalités de notation et de classement de ces personnels. Une circulaire de la DGRH pourrait encourager et encadrer la diffusion de ces bonnes pratiques » ;

- « donner des instructions aux recteurs pour que les **établissements d'enseignement supérieur soient systématiquement représentés parmi les membres représentant l'administration dans les CAPA** et disposent d'au moins un siège à ce titre. Faire participer, dans toutes les académies, les représentants des établissements d'enseignement supérieur aux réunions préparatoires aux CAPA organisées par les rectorats. Ouvrir, de la même façon la CAPN à une meilleure représentation de l'enseignement supérieur » ;

- « pour le passage à la hors-classe des agrégés et à la future « **classe exceptionnelle** », la DGRH est invitée à étudier, en lien avec les représentants de l'enseignement supérieur, **la possibilité d'introduire un bonus particulier pour certaines fonctions** exercées (par exemple,

directeur de composante), à l'instar de ce qui se fait pour certains fonctions dans l'enseignement secondaire (exercice en éducation prioritaire) ».

Mais, **selon le SAGES**, on aura beau « mieux expliquer les règles de notation et d'avancement des professeurs agrégés aux responsables d'établissements d'enseignement supérieur », **faire noter un PRAG par un chef d'établissement comme on fait noter un fonctionnaire d'exécution semble totalement inadapté à l'évaluation d'un enseignement universitaire**. Le fait qu'il ne soit aucunement fait mention des disciplines enseignées, ni explicitement, ni implicitement, traduit d'ailleurs, de la part des auteurs du rapport, **une conception purement gestionnaire de l'évaluation**.

En outre, des instances de « concertation » ne suffisent pas, contrairement à ce que préconise le rapport. **Des modifications réglementaires et des garanties statutaires sont nécessaires!**

b) Scénario 2

Le scénario 2, venant explorer une « piste évoquée par de nombreux interlocuteurs », consiste en une **déconcentration** au moins partielle **de certains des actes de gestion**, au niveau des établissements d'enseignement supérieur ».

- Concernant le fait qu'une telle déconcentration puisse concerner uniquement les agrégés, le rapport indique qu'elle semble possible juridiquement « si les conditions exigées par le Conseil d'État » (dans un avis d'Assemblée du Conseil des 28 et 29 mai 2009) « étaient réunies ».

- Concernant les « niveaux de déconcentration à choisir », le rapport précise :

- que la mission a envisagé « une déconcentration de la gestion, en particulier de l'avancement, **au niveau rectoral** », en « cohérence de gestion avec les autres corps du second degré », mais qu'elle l'a écartée « car elle ne répond à l'attente ni des enseignants, ni des responsables d'établissement », et « ne pourrait en tout état de cause être envisagée pour les seuls enseignants du second degré affectés dans le supérieur ».

- que « la déconcentration **au niveau des établissements** », a été « défendue par un certain nombre de présidents rencontrés », mais qu'elle « soulève cependant la question des effectifs d'agrégés ». Car, « pour assurer cette comparaison des mérites, le Conseil d'État estime » en effet « que le nombre des agents exerçant au niveau de déconcentration choisi ne doit pas être inférieur à 50 ». Or, « un certain nombre d'établissements, et notamment les écoles, seraient en deçà de ce seuil » ;

- que la solution qui a clairement obtenu la préférence de la mission, malgré une certaine réticence des établissements interrogés « pour ce type de mutualisation » consiste en « une déconcentration **au niveau des** Communauté d'universités et d'établissements (COMUE³).

- lorsqu'elles existent **ou d'un ensemble d'établissements associés** ; selon la mission, en effet, une telle déconcentration aurait l'avantage de s'inscrire dans une politique de site et de faciliter la mutualisation des pratiques entre établissements ; en outre, le périmètre de chaque COMUE ou d'un ensemble établissement principal/établissements associés rassemblerait un nombre suffisamment important d'agrégés pour que la constitution de CAP locales, la détermination des quotas et la comparaison des mérites entre agents soient facilitées ».

³ Une COMUE regroupe des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (comme une universités) et des organismes de recherche (comme le CNRS).

Selon le SAGES,

- La « **cohérence de gestion** » des **agrégés avec les autres corps du second degré**, considérée *a priori* comme éventuellement avantageuse par la mission (même si elle n'a pas été retenue), **constituerait une terrible régression pour ces professeurs**, comme l'a été la suppression de leur titularisation directement après la réussite au concours.

- Que « la déconcentration au niveau des établissements », ait été « défendue par un certain nombre de présidents rencontrés » n'est pas étonnant. Les présidents et directeurs souhaitent en effet toujours davantage de pouvoir sur les PRAG. Le principal inconvénient au fait de leur confier la notation et surtout l'avancement serait **de soumettre les PRAG à des traitements arbitraires, surtout en cas de conflit** ! Cet inconvénient n'est pas évoqué par la mission... mais l'argumentation qu'elle fournit, fouillée et chiffrée, montrant que **la déconcentration au niveau des établissements n'est pas praticable** est convaincante.

- En revanche, la mission, en considérant que la « déconcentration au niveau des COMUE ou autour d'un établissement principal paraît techniquement la seule mesure réalisable et porteuse de progrès durables pour la gestion de la carrière de ces personnels », non seulement ne démontre rien mais encore affirme sa préférence pour une proposition dans l'air du temps, sans doute destinée à complaire aux promoteurs des récentes créations administratives, au mieux aux commanditaires du rapport. Mais **cette proposition ne tient pas compte des particularités de l'enseignement universitaire, notamment des disciplines enseignées.**

III] DES CONSTATS LACUNAIRES

Bien que la mission ait pris en considération les effectifs des établissements pour la notation et l'avancement, et bien que certaines statistiques fassent état des disciplines enseignées par les PRAG et PRCE, **la notion de « communauté disciplinaire » ou de « pairs » d'une discipline donnée, est absente de son rapport.** Aucune institution, comme par exemple un Comité national d'évaluation et de promotion des PRAG, comportant des sections disciplinaires à l'instar du Conseil national des universités (CNU) des enseignants-chercheurs, n'est envisagée, et aucune comparaison pertinente n'est établie entre le régime d'évaluation et de promotion des PRAG et celui des enseignants-chercheurs. La mission n'a pas non plus considéré les cas où les PRAG et PRCE sont les seuls représentants de leur discipline parmi les personnels titulaires dans leur établissement (professeur de langue dans une école d'ingénieur par exemple).

Par ailleurs, **les points suivants, notamment, ne sont jamais abordés dans le rapport :**

- **le retour sur poste** d'un PRAG après un détachement ;
- **la désignation « professeurs du second degré »** toujours appliquée aux PRAG ;
- **le régime disciplinaire** (relatif aux sanctions et aux recours contre ces sanctions) spécifique des PRAG et des PRCE : ceux-ci siègent dans les CAPA disciplinaires du second degré alors qu'ils n'en dépendent pas et ne siègent pas au CNESER disciplinaire alors qu'ils en dépendent... Le cas est unique dans toute la Fonction publique ! ;
- **le reclassement des salariés du privé** (ex-ingénieurs, comptables, avocats *etc.*) ;
- **les difficultés faites par l'administration** aux agrégés en poste dans le second degré désireux de dispenser des enseignements dans le supérieur en tant que vacataires ;

- **les activités libérales** des PRAG et PRCE, notamment comme moyen de remédier aux pertes de revenus résultant de l'affectation dans le supérieur.

En résumé, les membres de la mission semblent s'être limités sur les constats à établir du fait de **préoccupations essentiellement administratives et gestionnaires**.

IV] DES RECOMMANDATIONS INEXISTANTES, INSUFFISANTES OU INSATISFAISANTES

Le rapport ne propose évidemment pas de recommandations pour ce qui n'a pas fait l'objet de constats ni de préoccupations de la part de la mission.

Cela étant, même lorsque certains constats y sont établis de façon pertinente, les recommandations qui s'y rapportent sont souvent inexistantes, insuffisantes, ou insatisfaisantes.

Par exemple,

- concernant **l'activité de recherche des PRAG**, le rapport déplore à juste titre l'absence de sa prise en considération dans l'évaluation et dans l'avancement, et l'absence quasiment totale de décharges pour activité de recherche accordée aux PRAG et PRCE déjà docteurs. Il ne propose toutefois **aucune recommandation** ;

- concernant **les modifications réglementaires**, les seules recommandations de la mission sont la suppression du plafond hebdomadaire d'obligation de service et la gestion par les COMUE l'avancement et la promotion. Ces recommandations **viennent encourager un arbitraire déjà existant**, non seulement, donc, relatifs à la charge hebdomadaire de service, l'avancement et la promotion, mais aussi à tout le reste, faute de boucliers réglementaires opposables par les personnels ;

- concernant **la notation**, la mission ne propose **aucune réelle remise en question de son principe actuel, par le chef d'établissement**. Elle invite seulement à la possibilité que soit recueilli l'avis, purement consultatif, d'une commission ;

- concernant **le recrutement**, l'avis purement consultatif d'une commission et l'arbitraire laissé pour la composition de ladite commission ne constituent **pas non plus des garanties suffisantes** ;

- concernant **la généralisation des « bonnes pratiques »**, **les exhortations qui s'y rapportent sont très aléatoires** dans un contexte où les présidents d'université se considèrent de plus en plus comme des monarques absolus.

Mais le principal défaut de ce rapport, son vice même, est qu'il ne tient aucun compte de la nature universitaire des activités des PRAG, en premier lieu de leur activité d'enseignement. La mission, en invoquant un avis du Conseil d'État, peut bien faire mine d'avoir des préoccupations juridiques, le document qu'elle présente est **désespérément vide de toute considération, explicite ou implicite, relative à l'indépendance et à la liberté dans l'exercice des fonctions**, pourtant reconnues aux PRAG et aux autres enseignants, aux niveaux constitutionnel et législatif.

Pour la mission, il s'agit davantage de satisfaire, en vérité, à la « logique de ce qui a déjà été initié soit par la DGRH, soit au niveau des rectorats et des établissements » qu'à la hiérarchie des normes juridiques et au statut juridique des activités de nature universitaire.

Son rapport est finalement un rapport écrit par des gestionnaires pour des gestionnaires, dans une logique purement gestionnaire.

IV] CONCLUSION

De ce rapport, on retiendra ce qu'il a d'utile (l'apport des PRAG aux universités, des statistiques intéressantes) et de pertinent (le constat des désavantages financiers à être PRAG, la frustration en matière de recherche et débouchés pour les PRAG docteurs...).

Mais **il doit être complété et corrigé, voire combattu sur certains points**. Et ce, en particulier par le biais des analyses et propositions déjà produites par le SAGES, dont celles que renferme l'ensemble des dix fiches récemment remises au MESR.

Certes, le rapport reconnaît l'apport positif des PRAG et des PRCE au sein des établissements d'enseignement supérieur, et que l'administration cherche visiblement à valoriser. Mais aucune commission d'inspecteurs, « d'experts » ou de « personnalités » ne défend ni ne saurait défendre les droits et les intérêts des PRAG et PRCE **aussi bien que notre syndicat, puisqu'il s'y consacre, sur le terrain, depuis 20 ans**.

Mais, ne perdons pas de vue que l'existence du SAGES tient aussi au nombre des enseignants qui adhèrent et votent pour lui.

Faites ainsi adhérer et voter SAGES !

Denis Roynard, Virginie Hermant.