



N° 1715

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à refonder le recrutement et la formation initiale des enseignants,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Roger CHUDEAU, M. Alexandre DUFOSSET, M. David MAGNIER, Mme Michèle MARTINEZ, M. Pascal MARKOWSKY, Mme Marine HAMELET, Mme Monique GRISETI, M. Kévin MAUVIEUX, M. Alexandre LOUBET, M. Guillaume FLORQUIN, M. Philippe LOTTIAUX, Mme Yaël MÉNACHÉ, M. Kévin PFEFFER, Mme Hélène LAPORTE, Mme Sophie BLANC, Mme Lisette POLLET, Mme Géraldine GRANGIER, M. Hervé DE LÉPINAU, M. Emmanuel BLAIRY, Mme Christine LOIR, M. Philippe BALLARD, M. Sébastien CHENU, Mme Edwige DIAZ, M. Frédéric WEBER, M. Michaël TAVERNE, M. Jocelyn DESSIGNY, M. Alexandre ALLEGRET-PILOT, Mme Sandrine DOGOR-SUCH, M. Julien GABARRON, Mme Joëlle MÉLIN, M. José BEAURAIN, Mme Florence JOUBERT, Mme Sophie-Laurence ROY, M. Julien ODOUL, M. Stéphane RAMBAUD, Mme Florence GOULET, M. Sébastien HUMBERT, Mme Marie-France LORHO, M. Serge MULLER, Mme Katiana LEVAVASSEUR, Mme Laurence

ROBERT-DEHAULT, M. Frédéric FALCON, M. Lionel TIVOLI, M. Anthony BOULOGNE, M. Romain BAUBRY, M. Jordan GUITTON, M. Frank GILETTI, M. Emeric SALMON, Mme Catherine RIMBERT, Mme Sandra DELANNOY, M. Alexandre SABATOU, M. Romain TONUSSI, Mme Anaïs SABATINI, M. Pascal JENFT, M. Patrice MARTIN, Mme Béatrice ROULLAUD, Mme Bénédicte AUZANOT, M. Alexis JOLLY, M. Robert LE BOURGEOIS, Mme Tiffany JONCOUR, M. Christophe BARTHÈS, M. Éric MICHOUX, M. Thierry TESSON, M. Michel GUINIOT, M. Frédéric-Pierre VOS, M. Thomas MÉNAGÉ, M. Emmanuel TACHÉ DE LA PAGERIE, M. Laurent JACOBELLI, M. Antoine VILLEDIEU, M. Frédéric BOCCALETTI,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Au pays des Hussards noirs de la République, le métier de professeur n’attire plus.

Il fut un temps où l’instituteur suscitait admiration et respect. Plus qu’un métier, enseigner était un prestige social et symbolique. Aujourd’hui, le « plus beau métier du monde » ne suscite plus de vocation : et pour cause, il a perdu de sa dignité économique, sociale et symbolique.

On ne parle plus des « instituteurs » ni des « maîtres », mais des « profs » : une évolution sémantique qui en dit long sur la façon dont la société perçoit le monde enseignant. Au-delà de la crise d’attractivité, le monde enseignant traverse un véritable malaise auquel les pouvoirs publics ne peuvent rester indifférents.

La multiplication des réformes a largement contribué à déstabiliser l’équilibre du système éducatif. Pour répondre de façon efficace et durable à la crise d’attractivité du métier, il ne servirait à rien de proposer une énième réforme de la formation initiale sans même évaluer le bilan des réformes précédentes ⁽¹⁾.

Les besoins de recrutement d’enseignants d’ici à 2030 représentent un renouvellement de 31 % de l’effectif du corps enseignant sur la base de 2019, soit 328 000 postes à pourvoir sur cette période ⁽²⁾. Il ne s’agit rien de moins que de renouveler le tiers du corps enseignant en dix ans. Pour recruter un nombre important d’enseignants de qualité, il est nécessaire de repenser la stratégie de recrutement et de formation initiale des enseignants pour élargir le vivier des candidats tout en garantissant un haut niveau d’exigence académique. Tel est l’objectif de cette proposition de loi.

Il convient d’abord de comprendre les causes structurelles de la désaffection pour le métier d’enseignant. Dans un second temps, nous établirons un bilan des différentes réformes de la formation initiale des enseignants. Enfin, il sera proposé une nouvelle architecture de la formation initiale et continue adaptée aux enjeux du XXI^e siècle.

(1) Cette proposition s’appuie sur les travaux de la mission d’information présidée par Roger CHUDEAU en 2023-2024 à l’Assemblée nationale dans le cadre la Commission des affaires culturelles et de l’éducation. Les travaux et la publication du rapport d’information ont été suspendus par la dissolution de l’Assemblée nationale en juin 2024.

(2) Métiers 2030, France Stratégie, rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications.

I. La crise d’attractivité du métier d’enseignant

1. Le déclin des candidats aux concours et le recours aux contractuels

Depuis les années 2010, le nombre de candidats aux concours d’enseignement a chuté significativement. En 2022, seulement 1,7 candidat postulait pour un poste de professeur des écoles, contre 5,3 en 2010. Dans le secondaire, cette baisse est également marquante : le nombre de candidats par poste au CAPES est passé de 4,4 à 1,9 sur la même période ⁽³⁾. Globalement, le nombre d’inscrits aux concours de l’enseignement du second degré a diminué de plus de 30 % en moins de quinze ans, passant de 50 000 candidats en 2008 à 30 000 en 2022.

Pour pallier ce manque, le recours aux enseignants contractuels a explosé : ceux-ci s’élevaient ainsi à 203 000 personnes pour l’année scolaire 2016-2017, contre 182 500 deux ans plus tôt. Depuis une dizaine d’années environ, ce recours s’est étendu au premier degré, leur nombre étant multiplié par plus de huit entre 2008-2009 et 2016-2017, passant de moins de 300 à près de 2 500 ⁽⁴⁾.

Le recours aux contractuels traduit moins une désaffectation pour le métier qu’une désaffectation pour le statut et ses contraintes : une part non négligeable des enseignants s’engage dans la voie contractuelle pour des raisons de mobilité géographique ou familiale, préférant rester dans leur académie d’origine plutôt que d’être affecté à l’autre bout de la France.

La crise d’attractivité se traduit enfin par l’augmentation inquiétante du nombre de démissions. Entre 2008 et 2022, le nombre de départs d’enseignants démissionnaires a augmenté de 700 % en passant de 364 à 2 836. Cette proportion est particulièrement élevée chez les enseignants stagiaires, passant de 0,9 % à 2,6 % sur la même période.

2. De fortes disparités selon les académies et les disciplines

La pénurie de recrutement est variable selon les académies et selon les disciplines. La plupart des académies attirent encore des enseignants ;

(3) Louis LeVasseur, Bernard Wentzel, Vincent Dupriez et Pierre Périer, « Le défi de l’attractivité et le problème de l’attrition des enseignants dans quatre pays francophones », Revue internationale d’éducation de Sèvres, 94 | 2023, 77-86. Voir aussi le rapport d’information n° 649 du Sénat, « La comparaison européenne des conditions de travail et de rémunération des enseignants », 2022.

(4) Cour des comptes, « Le recours croissant aux personnels contractuels. Un enjeu désormais significatif pour l’Éducation nationale », Communication à la commission des finances du Sénat, Mars 2018.

en revanche, la pénurie dure et s'aggrave dans les académies franciliennes (Versailles et Créteil).

S'agissant des disciplines, les contrastes sont aussi marquants : au concours du CAPES de 2022, il y avait moins d'un candidat par poste en allemand et en lettres classiques, un candidat par poste en mathématiques et en lettres modernes, tandis qu'en philosophie et histoire-géographie, le ratio de candidats par poste est de 4.

3. Le cas français

En France, le niveau de rémunération des enseignants est l'un des plus faibles des pays de l'OCDE, et a subi, au cours des dernières décennies, un déclassement continu : le salaire moyen d'un professeur débutant équivalait à 2,3 fois le SMIC au début des années 1980 contre 1,2 fois aujourd'hui. Et les améliorations engagées par le gouvernement depuis 2018 n'ont pas contribué à rattraper cette baisse et ni à compenser les écarts avec les pays voisins. Le niveau de salaire, jugé insatisfaisant par rapport au niveau d'études exigé pour passer les concours (BAC+5), est l'un des principaux obstacles au choix de devenir enseignant ⁽⁵⁾.

A côté du salaire, les enseignants français souffrent d'un manque de reconnaissance professionnelle. D'après une enquête de 2019, 7 % seulement des professeurs de français en collège estiment que leur profession est appréciée dans la société contre 27 % en moyenne dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Plusieurs facteurs construisent ce sentiment de reconnaissance, qui ne tient pas seulement au niveau de salaire : le déclassement social, l'image dégradée de la profession, l'absence de gratification dans un contexte de multiplication des missions.

La troisième spécificité française tient aux conditions particulières d'affectation des professeurs débutants. La plupart des lauréats aux concours sont affectés dans des académies et/ou des établissements qui ne correspondent pas à leurs vœux d'affectation. Cette politique d'affectation est considérée comme l'un des points bloquants de l'entrée dans la carrière, les professeurs débutants craignant d'être bloqués dans une académie non choisie et éloignés de leur conjoint et de leur famille.

Malgré tout, les concours attirent encore des candidats motivés, souvent passionnés par leur discipline ou attirés par la sécurité de l'emploi.

(5) Voir l'enquête réalisée par Pierre Périer, *L'attractivité de l'enseignement. État des lieux et perspectives*, Paris, CNESCO, 2016.

Par ailleurs, les reconversions professionnelles vers l'enseignement sont en hausse, même si la formation ne s'adapte pas toujours aux profils variés.

II. Les réformes de la formation initiale des professeurs : bilan et perspectives

1. Historique des réformes

La formation initiale des enseignants a subi de nombreuses transformations depuis 1989, marquées par une instabilité et un manque d'évaluation ⁽⁶⁾.

Jusqu'en 1989, la formation des enseignants du primaire et du secondaire était segmentée : les écoles normales d'instituteurs pour le primaire et les Centres pédagogiques régionaux (CPR) pour le secondaire. Ce système a été remplacé par les Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), créés par la loi Jospin de 1989, qui unifiaient les parcours de formation tout en introduisant une alternance entre théorie et pratique.

En 2005, la loi Fillon a intégré les IUFM aux universités, marquant le début de la « mastérisation » de la formation des enseignants. Cette évolution a été complétée en 2013 avec la création des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), puis des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE) en 2019.

Depuis deux ans, le ministère de l'Éducation nationale table sur une nouvelle réforme, prévoyant un recrutement à BAC +3 et la création d'écoles normales supérieures du professorat (ENSP), qui remplaceraient les INSPE.

Finalement, les réformes se sont multipliées et la durée de vie de ces structures (IUFM, ESPE, INSPE) s'est raccourcie, passant de plusieurs décennies pour les écoles normales à seulement cinq ans pour les INSPE.

2. Bilan des réformes

En dépit des réformes successives, il convient d'admettre que l'université qui s'est vue confier la formation initiale des enseignants a

(6) Sur ce point, voir la synthèse remarquable présentée en mars 2023 par le Conseil supérieur des programmes dans son « Avis sur la formation initiale et le recrutement des professeurs des premier et second degrés » qui rappelle, à juste titre, que « depuis trente-trois ans, le chantier de la formation des enseignants a fait l'objet de réformes successives, bien souvent sans laisser le temps à une évaluation sérieuse des résultats escomptés ou réalisés ».

échoué. 74 % des jeunes enseignants se déclarant insuffisamment formés par les INSPE. Plusieurs causes expliquent cet échec.

Le modèle simultané actuel combinant formation académique, préparation au concours, formation pédagogique et travail de recherche a montré ses limites. L'accès au concours avant l'obtention de la licence et la tentative de concilier formation académique et pédagogique en deux ans pendant le master ont entraîné une baisse du niveau académique des jeunes professeurs. Cette baisse est constatée tous les ans par les jurys de concours, qui recrutent parfois des candidats au-dessous de 5/20.

Le décalage entre la formation proposée par les INSPE et les réalités du métier ne permet pas de préparer efficacement les jeunes lauréats à l'entrée dans le métier. Les INSPE sont connus pour être influencés par un pédagogisme dépassé et peu adapté aux besoins réels des jeunes enseignants. Les postes de formateurs dans les INSPE ne sont pas réputés pour leur attractivité et leur prestige de sorte qu'ils n'attirent pas les meilleurs enseignants-chercheurs.

Enfin, les INSPE ne forment pas correctement à la transmission des valeurs, notamment aux enjeux de laïcité. L'université est, par définition, un lieu du débat, et non le lieu de la transmission. Or, les INSPE qui sont chargés de former les enseignants à la transmission des valeurs, ne le font pas. Résultat : un enseignant sur trois souhaite que le principe de laïcité soit remis en question dans le cadre de l'enseignement ⁽⁷⁾.

III. La nouvelle architecture de la formation initiale

L'enjeu de cette réforme est capital : il est impératif de répondre aux besoins croissants de recrutement tout en élevant le niveau d'exigence de la formation académique et professionnelle. Pour ce faire, nous devons nous doter d'un système de recrutement et de formation initiale qui fournisse à l'Éducation nationale un corps enseignant hautement qualifié et bien préparé à l'exercice de sa profession.

1. Les principes de la réforme

La nouvelle architecture de la formation initiale des enseignants que nous proposons repose sur deux principes.

D'une part, un haut niveau académique des enseignants est le facteur décisif qui produit un bon niveau des élèves. Un bon professeur est un

(7) Jean-Pierre OBIN, *Les profs ont peur*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2023.

professeur qui maîtrise parfaitement sa discipline et qui est en mesure de la transmettre à ses élèves. C'est ce qu'on appelle l'« effet maître ». L'autorité des enseignants repose sur leur maîtrise parfaite des connaissances. Il est donc essentiel, si l'on veut élever le niveau de nos élèves, de doter notre corps enseignant d'une formation académique exigeante.

D'autre part, nous proposons de remplacer le modèle de formation « simultané » actuellement (formation académique assurée parallèlement à la formation professionnelle), par un modèle « consécutif » qui a fait ses preuves : d'abord la formation académique validée par un concours, puis la formation professionnelle assurée et validée par l'employeur institutionnel. Il est nécessaire que le Ministère de l'Éducation nationale reprenne en main la formation professionnelle de ses agents. Les INSPE doivent être supprimés et remplacés par des écoles académiques de formation professionnelle, dans lesquelles les lauréats du concours seront formés par des « pairs », c'est-à-dire des enseignants expérimentés, sur le mode du compagnonnage.

2. La nouvelle architecture

Dans le premier degré, il est essentiel de renforcer la maîtrise des compétences académiques. Ainsi, la proposition prévoit la création d'une **licence pluridisciplinaire spécifique** centrée sur les savoirs académiques (français, mathématiques, sciences, etc.), garantissant aux futurs professeurs des écoles une solide culture générale et disciplinaire. Cette licence serait suivie d'une **année de préparation spécifique** au concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE), distincte de la formation pédagogique, qui interviendrait après la réussite au concours.

Dans le second degré, la formation est réorganisée autour du schéma suivant : **trois années de licence** disciplinaire, suivies d'une **année de préparation au concours**, puis d'une **année de stage en responsabilité**. Ce parcours en cinq ans permettrait une montée progressive en compétence, associant théorie et pratique.

A. Dispositions réglementaires

– Positionnement du concours à BAC + 4

Le concours est repositionné à BAC +4 afin de garantir un haut niveau d'exigence académique pour les futurs candidats aux concours.

– Création d'un concours spécial « seconde carrière »

Un concours spécial « seconde carrière » est instauré pour permettre la reconversion professionnelle de personnes issues de la société civile ou de la fonction publique, favorisant ainsi la diversité des profils au sein du corps enseignant.

– **Formation continue hors temps de service**

La formation continue des enseignants est renforcée et réalisée en dehors du temps de service afin de limiter l'impact sur les élèves et de responsabiliser les enseignants dans l'actualisation de leurs compétences.

– **Professionnalisation de la formation**

Afin d'encourager la professionnalisation des enseignants et de renforcer les liens entre le public et le privé, la proposition de loi introduit deux nouvelles mesures :

– La **création d'un diplôme d'ingénieur pour les titulaires** : les titulaires ayant validé leur diplôme et leur année de stage reçoivent le titre d'ingénieur, comme les officiers de l'École militaire de Saint-Cyr.

– Un **stage de six mois dans le secteur privé avant titularisation** : un stage facultatif, réalisé avant la titularisation, est proposé aux futurs enseignants afin d'acquérir des compétences de gestion de projet, de travail en équipe et d'innovation, tout en renforçant les liens entre le secteur public et le secteur privé.

B. Dispositions législatives

L'**article 1^{er}** prévoit la suppression des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE), remplacés par des **écoles académiques de formation professionnelle**, placées sous la tutelle du Ministère de l'Éducation, où les lauréats des concours sont formés au métier par des enseignants expérimentés.

L'**article 2** prévoit la **création d'une filière de pré-recrutement** pour attirer les étudiants qui souhaitent se préparer aux métiers de l'enseignement après le baccalauréat. L'article propose de créer des Instituts de Préparation à l'Enseignement (IPE) accessibles sur concours dès Bac +1, inspirés sur le modèle des anciens IPES.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 625-1 du code de l'éducation est ainsi rédigé :
- ② « La formation initiale et continue des enseignants et des personnels d'éducation est assurée par le ministère de l'éducation nationale dans les écoles académiques de formation professionnelle.
- ③ « Les lauréats des concours de recrutement des enseignants y reçoivent une formation professionnelle assurée par des personnels en exercice issus des premier et second degrés de l'enseignement public et par des personnels d'encadrement.
- ④ « La formation dispensée dans les écoles académiques de formation professionnelle répond à un cahier des charges fixé par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des écoles académiques de formation professionnelle. »

Article 2

- ① Le chapitre V du titre II du livre VI de la troisième partie du code de l'éducation est complété par un article L. 625-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 625-1-1.* – Il est créé, au sein de chaque académie, un institut de préparation à l'enseignement.
- ③ « Les instituts accueillent les étudiants qui se destinent à l'enseignement public du premier et second degré.
- ④ « Les futurs élèves professeurs sont recrutés sur concours après une année d'enseignement supérieur.
- ⑤ « Ils reçoivent une formation initiale combinant enseignement disciplinaire et pratique pédagogique.
- ⑥ « La durée de la scolarité des élèves professeurs est de cinq ans.

- ⑦ « Les conditions d'accès, le contenu de la formation, le statut des étudiants en institut de préparation à l'enseignement, ainsi que leurs droits et obligations, sont définis par décret en Conseil d'État. »

Article 3

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe visée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à la taxe visée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.