Ordre juridique et opportunité politique. Les statuts des enseignants du second degré (1972)

Legal order and political opportunity. The statuses of secondary school teachers (1972)

Rechtsordnung und politischer Opportunismus. Das Sekundarlehrerstatut von 1972

Pierre Benoist

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/2517>

DOI : 10.4000/histoire-education.2517

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2012

Pagination : 67-85

ISBN : 978-2-84788-404-3

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

Pierre Benoist, « Ordre juridique et opportunité politique. Les statuts des enseignants du second degré (1972) », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 135 | 2012, mis en ligne le 01 janvier 2014, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/2517> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.2517>

Ordre juridique et opportunité politique

Les statuts des enseignants du second degré (1972)

Pierre BENOIST

Pendant un quart de siècle, le gouvernement français a laissé en suspens la question de l'application du statut général des fonctionnaires aux enseignants des premier et second degrés, c'est-à-dire à l'une des principales catégories de la fonction publique¹. Le gouvernement n'avait pas exclu les enseignants du champ du statut général, alors qu'il l'avait fait pour les militaires et les magistrats. Mais il avait prévu que, pour l'application du statut général, les enseignants pourraient faire l'objet de mesures dérogeant dans leurs statuts particuliers. Jusqu'à l'intervention de ces statuts, les intéressés demeuraient soumis aux dispositions législatives et réglementaires antérieures. Les missions et obligations de service spécifiques des enseignants les différenciaient en effet des autres fonctionnaires notamment quant au régime des congés annuels, au mode de calcul de leur temps de travail et au régime disciplinaire dont ils étaient dotés depuis l'Empire. Or, cette appropriation des statuts généraux aux différentes catégories d'enseignants ne vint ni après le vote de la loi de 1946, ni après son remplacement par l'ordonnance du 4 février 1959. Il fallut attendre une série de onze décrets du 4 juillet 1972² pour que la quasi-totalité des

1 Le présent article a été publié dans une première version : Pierre Benoist, « La rédaction des statuts des enseignants du second degré (1972) », *La Revue administrative*, n° 387, mai-juin 2012, p. 241-249.

2 *Journal officiel de la République française* (désormais *JORF*) du 7 juillet 1972.

enseignants du premier et du second degré soient soumis au statut général. Certains textes étaient toutefois intervenus un peu avant cette date, comme le statut des professeurs d'enseignement général de collège³. Les textes du 4 juillet 1972 concernaient quatre corps d'enseignants du second degré (agré-gés, certifiés, chargés d'enseignement, adjoints d'enseignement), deux corps d'inspection (inspecteurs de l'enseignement technique et inspecteurs départementaux de l'Éducation nationale) pour partie de leur statut, le corps des instituteurs, ainsi que les commissions administratives paritaires de ces sept corps. C'est essentiellement aux quatre corps d'enseignants du second degré qu'est consacrée cette étude, sur un sujet qui ne semble avoir été exploré que par le travail très précis d'Yves Daudet⁴.

La longue inertie de l'État dans cette affaire est aussi frappante que le caractère circonstanciel du processus de décision qui a conduit à mettre fin à ce vide juridique. Que le ministère de l'Éducation nationale ait longtemps reculé devant la complexité de la tâche peut se concevoir, les différentes catégories d'enseignants relevant de réglementations héritées d'histoires et de traditions distinctes. On peut aussi penser que le statut symbolique attaché à la fonction enseignante, en particulier dans le secondaire, héritier d'une tradition ancienne, conjugué à la forte syndicalisation de ce milieu professionnel, a pu dissuader les autorités publiques de s'atteler à définir des statuts spécifiques alors que l'ancienne réglementation restait applicable par défaut. Avec la question des congés annuels, celle du régime disciplinaire des enseignants apparaissait comme un des aspects particulièrement sensibles du problème. Les considérations disciplinaires sont pourtant, pour partie, à l'origine de la rédaction des statuts spécifiques. La décision de 1972 résulte en effet de la conjonction de plusieurs événements ou préoccupations mettant en jeu différentes catégories d'acteurs : l'annonce faite par le ministre d'une prochaine réforme du recrutement des enseignants, qui impliquait des mesures de nature statutaire ; l'impatience des services ministériels qui supportaient mal de travailler dans un cadre administratif incertain et obsolète, et qui ont mis à profit cette annonce ; la pression de certains milieux pour sanctionner le comportement de quelques enseignants pendant et après les événements de 1968. L'objet de cet article est d'identifier les enjeux et les acteurs de ce processus

3 Décret n° 69-493 du 30 mai 1969, *JORF* du 31 mai 1969.

4 Yves Daudet, *les nouveaux statuts des enseignants du second degré*, Paris, Sirey, 1974.

multifactoriel et de démêler l'enchaînement qui a finalement conduit à la pleine intégration du corps enseignant dans la fonction publique.

I – Les enseignants et le statut général (1946-1972)

Le métier d'enseignant comporte des caractéristiques qui le rendent difficilement assimilable aux autres métiers qui relèvent aujourd'hui de la fonction publique. C'est en particulier dans le domaine du temps de travail que les enseignants se distinguent des autres fonctionnaires. Leurs congés annuels ne font pas l'objet de dispositions réglementaires et sont déterminés par ceux de leurs élèves, et leurs horaires de travail sont décomptés pour l'essentiel sur la base des heures de classe, laissant de côté le temps consacré aux préparations, corrections et autres tâches constituant leurs obligations de service. En ce qui concerne les enseignants du secondaire, cette configuration renvoie à une histoire longue. Dans les collèges d'humanités de l'époque moderne, chaque régent assurait les dix classes hebdomadaires d'environ deux heures correspondant à sa chaire. Au XIX^e siècle, dans le cadre des lycées, l'introduction de nouvelles matières, notamment dans les classes les plus élevées, oblige à partager le temps d'enseignement dispensé aux mêmes élèves et réduit mécaniquement les temps de service d'une partie des professeurs, produisant globalement une « hiérarchie inversée des temps de service » (les professeurs qui enseignent dans les classes les plus élevées sont à la fois les mieux payés et ceux qui ont le temps de service le plus réduit). En 1852, les obligations de service, jusque-là attachées de manière fonctionnelle à la chaire qu'occupe chaque enseignant, sont redéfinies en temps de service en fonction des matières enseignées et des catégories. À la fin du XIX^e siècle, enfin, les services des professeurs de même catégorie (agrégés, non agrégés) sont alignés : c'est le système qui prévaut depuis un siècle et demi⁵ et qui a été globalement reconduit par le décret du 25 mai 1950⁶ qui passe couramment pour le point d'origine des maxima de service des enseignants du second degré.

5 Cf. Marie-Madeleine Compère et Philippe Savoie, « Temps scolaire et condition des enseignants du secondaire en France depuis deux siècles », in M.-M. Compère (dir.), *Histoire du temps scolaire en Europe*, Paris, INRP-Economica, 1997, p. 267-312.

6 Décret n° 50-581 du 25 mai 1850.

1 – Une administration attentiste, des syndicats non demandeurs

Depuis 1946, les enseignants du secteur public étaient pourtant supposés relever du statut général de la fonction publique. Mais, entre 1946 et 1972, à chaque fois que le Conseil d'État a eu à juger de l'applicabilité de ce statut aux enseignants, il a estimé que les corps susceptibles d'être dotés de statuts particuliers dérogeaient aux dispositions du statut général pour demeurer régis par leurs statuts antérieurs jusqu'à l'intervention de ces statuts dérogatoires. La possibilité que laissait la jurisprudence d'administrer les enseignants dans le cadre de leurs anciennes dispositions statutaires sans limitation de durée est sans aucun doute une des premières raisons qui expliquent l'adoption tardive des statuts particuliers prévus par la loi. Ces dispositions étaient d'ailleurs d'origine très ancienne : le décret organisant l'Université impériale, du 17 avril 1808, peut être considéré comme le texte fondateur de la réglementation concernant les enseignants du secondaire public et leur régime de retraite. Concernant le régime disciplinaire, la loi du 27 février 1880 qui avait fait entrer des représentants élus des professeurs au Conseil supérieur de l'Instruction publique⁷, était encore en vigueur en 1972. Ce régime était de nature juridictionnelle.

L'antériorité des statuts d'enseignants issus de la période de l'Empire explique peut-être aussi une certaine hostilité des représentants des enseignants à l'idée d'une entrée dans un statut applicable à tous les fonctionnaires. Au cours de l'histoire de la fonction publique, des controverses ont divisé amicales, syndicats et pouvoirs publics entre partisans du statut et partisans d'un contrat de travail comparable à celui des travailleurs de l'industrie. L'administration défendait le principe d'un statut de caractère réglementaire, notamment parce qu'il permettait de refuser le droit de grève, alors que le contrat rendait ce refus difficile. Au moment où ils travaillaient à la mise au point du statut général de 1946, Maurice Thorez, ministre de la Fonction publique, et son équipe (Jacques Pruja, Max Amiot) se heurtèrent à l'opposition de la Fédération générale de l'enseignement de la CGT. Alors que Maurice Thorez s'efforçait de dynamiser la nouvelle administration (suppression des doubles emplois, modernisation des concours, suppression de l'avancement à l'ancienneté, institution de primes de rendement), Adrien Lavergne, secrétaire général de la Fédération générale de l'enseignement (CGT), jugeait que le projet

7 Philippe Savoie, *Les enseignants du secondaire, le corps, le métier, les carrières, textes officiels*, t. I : 1802-1914, Paris, INRP-Economica, 2000.

serait inapplicable aux enseignants et que des dérogations seraient indispensables. Mais, pendant le quart de siècle qui a suivi l'adoption du statut général des fonctionnaires, la question des statuts spécifiques n'a jamais fait partie des préoccupations des syndicats d'enseignants.

Par contre, l'attention du monde syndical était focalisée sur des problèmes plus directement matériels : les obligations de service, les conditions de l'enseignement et le niveau des rémunérations. *L'Université syndicaliste*, bulletin du Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) mentionnait dans son numéro 1 du 2 septembre 1970, parmi ses revendications, des négociations sur les maxima de service, sur les effectifs des classes et sur la résorption de l'auxiliariat. Le Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) consacrait un numéro exceptionnel de la *Quinzaine universitaire*, daté du 1^{er} avril 1970, à un « Livre noir de l'Éducation nationale depuis les événements de mai 1968 jusqu'à décembre 1969 » où étaient critiquées les attitudes des autres syndicats et des pouvoirs publics. Le syndicat était particulièrement hostile à la présence des parents d'élèves dans les conseils d'établissement, mais il ne faisait pas mention de la situation statutaire du personnel. Aucune allusion n'était faite non plus aux statuts dans *Syndicalisme universitaire*, organe du Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN) affilié à la CFDT, avant que l'administration ne mette la question à l'ordre du jour.

L'administration, non sollicitée par les syndicats sur le thème des statuts, restait sur ce sujet, dans une attitude attentiste. Elle pressentait des difficultés et les exagérait quelque peu, à propos des droits à congé annuel, difficiles à faire coïncider avec les vacances scolaires, et du régime disciplinaire. Les archives révèlent toutefois qu'elle était au moins une fois sortie de sa réserve : lors de la revalorisation de la fonction enseignante de 1961, elle avait commencé à préparer un statut législatif de la fonction enseignante. C'est ce qui ressort d'une note du directeur de l'administration générale Louis Cros au ministre Lucien Paye, du 9 mai 1961⁸. Le directeur y exposait que les récentes dispositions qui avaient revalorisé la fonction enseignante ne constituaient qu'une partie d'un ensemble et qu'au premier rang des projets, il fallait placer le statut général de la fonction enseignante, en préparation. Ce statut « aurait un caractère législatif et se substituerait, pour l'enseignement, au statut général des fonctionnaires. S'ajoutant aux dispositions concernant les traitements, ce texte

8 Archives nationales, F/17bis/4139, art. 1. La référence, DIR/DAG/ n° 1375, laisse penser que c'est le directeur lui-même qui a rédigé la note.

constituerait un cadre où viendraient s'insérer des dispositions réglementaires particulières à chaque catégorie d'enseignants ». La même note poursuivait l'exposé des projets qui concernaient les corps d'inspection, les fonctionnaires des services administratifs et financiers du ministère, le personnel de service, le personnel des services d'orientation scolaire et professionnelle, le personnel de surveillance des établissements scolaires, la création de cadres d'éducateurs pour compenser l'insuffisance d'éducation dans la famille, le personnel de documentation, le personnel médico-social. Il y a donc bien eu, au début des années 1960 au moins, une réflexion sur le statut des enseignants. Les informations manquent sur les raisons pour lesquelles ces projets n'ont pas eu de suite. La plupart des projets de Louis Cros se sont réalisés, mais comme des projets autonomes, sans que soit préservé le plan d'ensemble de ce dernier. Son départ de la direction de l'administration générale après l'arrivée du secrétaire général Pierre Laurent explique peut-être une partie du problème.

2 – Après 1968, une volonté de remise en ordre

Après les troubles de l'année 1968, et le relatif apaisement qu'Edgar Faure avait réussi à faire passer sur le monde universitaire, les années 1970 sont marquées par une tendance à la remise en ordre. Antoine Prost évoque une période de reflux⁹. Nul doute que le personnel politique ait eu en tête de renforcer les moyens de faire respecter l'ordre dans l'université, voire de faire payer à certains enseignants leur attitude contestataire en 1968. La défiance du régime disciplinaire était une des leçons que tiraient les autorités de mai 1968. Mais la rédaction des statuts spécifiques était un mouvement engagé depuis déjà plusieurs années et des textes de nature statutaire étaient intervenus occasionnellement, à mesure des besoins : ce fut le cas du statut des enseignants des collèges d'enseignement technique¹⁰, de celui des professeurs d'enseignement général de collège¹¹, d'un décret sur les conditions de nomination, d'avancement et de rémunération dans certains emplois de directeur d'établissement d'enseignement relevant du ministère de l'Éducation nationale¹², du statut des personnels d'éducation¹³. De même, un décret avait

9 Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement et de l'éducation*. T. IV *L'école et la famille dans une société en mutation (depuis 1930)*, Paris, Nouvelle librairie de France, 1981, p. 321-355.

10 Décret n° 53-458 du 16 mai 1953, *JORF* du 21 mai 1953.

11 Décret n° 69-493 du 30 mai 1969, *JORF* du 30 mai 1969.

12 Décret n° 69-494 du 30 mai 1969, *JORF* du 4 juin 1969.

13 Décret n° 70-738 du 12 août 1970, *JORF* du 15 août 1970.

étendu le régime disciplinaire prévu par le statut général aux fonctionnaires du corps enseignant des établissements publics d'enseignement technique¹⁴.

Des réflexions étaient menées au ministère sur des projets qui auraient nécessairement des traductions statutaires : réflexions sur la surveillance, sur la fonction d'éducation dans les établissements qui devaient déboucher sur le décret du 12 août 1970 substituant des conseillers et conseillers principaux d'éducation aux surveillants généraux. On travaillait à la mise en application du statut des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) qui venait de paraître¹⁵ et qui posait des problèmes délicats d'amputation du corps des instituteurs dont les nouveaux professeurs étaient issus. Enfin, les bureaux du ministère en charge des affaires statutaires, aussi bien à la direction chargée des personnels enseignants qu'à la direction des affaires financières, supportaient mal de ne pouvoir mettre de l'ordre dans une réglementation rendue complexe par l'incertitude des bases juridiques sur lesquelles reposait la situation du personnel : le régime de certains congés (maternité, éducation ouvrière) ne s'appliquait, en droit, qu'aux corps enseignants créés après l'intervention du statut général. De même, les corps dont le statut n'avait pas été pris par application du statut général demeuraient régis, en matière de détachement, par la loi du 30 décembre 1913 et ne bénéficiaient pas de la position hors-cadre. L'intention de l'administration était bien d'étendre progressivement la mise sous statut des enseignants chaque fois qu'une opportunité se révélerait.

L'occasion d'une réforme réglementaire s'est précisément présentée au cours de l'année 1970. Le 15 avril, le ministre de l'Éducation nationale, Olivier Guichard, annonce à l'Assemblée nationale son projet de revoir le recrutement des professeurs du second degré selon un schéma comportant une formation en trois ans se terminant par le CAPES et ouverte à des candidats ayant déjà deux ans d'études après le baccalauréat. Le 1^{er} octobre, il précise que le nouveau régime de recrutement entrera en application en 1972. Le 26 octobre 1970, la direction des personnels enseignants adresse au ministre une note faisant valoir que, le recrutement étant une partie constituante du statut, l'occasion doit être saisie de rédiger les statuts particuliers des corps concernés, principalement les agrégés et les certifiés, signalant les précédents de statuts déjà

14 Décret n° 60-888 du 12 août 1960, *JORF* du 23 août 1960.

15 Décret du 30 mai 1969, déjà mentionné.

publiés mais ne dissimulant pas que le problème de la discipline se posera nécessairement¹⁶.

3 – Les déficiences du régime disciplinaire et du déplacement d'office

En fait, le problème de la discipline est déjà posé, soit directement, soit indirectement, par les dispositions non-disciplinaires que l'administration peut être amenée à prendre à l'égard d'un professeur contre la volonté de ce dernier. En effet, la presse des années 1970 se fait l'écho d'un nombre relativement élevé de décisions administratives de suspension de professeurs : *Le Monde* du 15 avril 1971 fait état de la suspension de deux professeurs du lycée Marcel Pagnol de Marseille pour avoir refusé de recevoir la visite d'un inspecteur général ; le 21 avril, une grève est déclenchée au lycée Stéphane Mallarmé de Paris pour protester contre le renvoi d'un PEGC qui avait organisé un débat avec Alain Krivine¹⁷, et une mutation d'office affecte un professeur du lycée de Savigny-sur-Orge à celui de Pont-à-Mousson. Le 9 décembre 1971, *Le Monde* mentionne le cas d'un assistant d'université de Montpellier, réintégré dans le corps des agrégés et aussitôt suspendu avec maintien du traitement avant d'être traduit devant le conseil académique : il lui est reproché d'avoir donné un sujet d'examen à caractère érotique, ce qui a provoqué des protestations des parents. D'autres cas de suspension ou de mutation d'office peuvent être relevés dans la presse des années 1972 et suivantes.

La remise en fonctionnement des dispositions relatives au déplacement d'office a été une première étape : un décret du 25 juin 1970 redéfinit la composition de la commission prévue par la loi du 22 février 1927 pour donner un avis sur le déplacement dans l'intérêt du service des professeurs de lycée¹⁸. La loi de 1927 soumettait en effet à l'avis d'une commission les projets de déplacement d'un membre du personnel enseignant ou surveillant, titulaire de son emploi, lorsque ce déplacement n'était pas déterminé par la suppression de cet emploi, ou lorsqu'il n'était pas demandé ni accepté par l'intéressé. Or les représentants du personnel à cette commission étaient ceux qui étaient adjoints

16 Direction des personnels enseignants. Division E, n° 451. Note pour le directeur de cabinet du ministre, du 26 octobre 1970, signée Jean Deygout (copie personnelle de l'auteur).

17 Alain Krivine avait été le candidat de la Ligue communiste aux élections présidentielles de 1969.

18 Décret n° 70-551 du 25 juin 1970, *JORF* du 27 juin 1970.

au Comité consultatif de l'enseignement secondaire¹⁹, organisme qui n'existait plus depuis longtemps. Preuve que le déplacement d'office n'était jusqu'alors pratiquement jamais prononcé.

Le déplacement d'office a une longue histoire dans le personnel enseignant, et il se réfère à des situations limites qui se présentent parfois, lorsque l'administration estime que le maintien d'un professeur dans son emploi n'est plus possible, bien qu'aucune faute caractérisée ne puisse être retenue contre lui. En 1922, un rapport sénatorial faisait valoir que le déplacement d'office avait connu six régimes de fonctionnement depuis 1808²⁰, qui différaient essentiellement par les garanties données aux fonctionnaires concernés. Ce rapport faisait suite à une proposition de loi déposée par le sénateur Mario Roustan le 8 novembre 1921²¹, proposition qui a finalement débouché sur la loi de 1927. La même obsolescence frappait les conseils académiques, rouages essentiels du régime disciplinaire : la réforme de l'enseignement supérieur de 1968 n'avait pas été transcrite dans la composition des conseils. Un décret du 7 mai 1971²² y remédie. L'urgence de ce texte est attestée par la rapidité avec laquelle sont organisées en conséquence les élections des enseignants du second degré aux conseils : premier tour le 11 juin, deuxième tour le 25 juin.

II – L'élaboration des statuts

1 – Les initiatives du ministère

Mais ces mesures ne sont que des palliatifs temporaires. Elles ne font qu'apporter des arguments à la thèse de l'élaboration de statuts des enseignants. Les principaux acteurs de la réforme seront le directeur des personnels enseignants Jean Deygout, ses principaux collaborateurs, et le cabinet du ministre. J. Deygout est un ancien élève de l'école normale d'instituteurs de la Nièvre et de l'École normale supérieure de Saint-Cloud. Lorsqu'il était,

19 Loi du 22 février 1927, art. 4, Louis Cros, René Devèze, *Manuel de législation, de réglementation et de jurisprudence, à l'usage des établissements d'enseignement du second degré et de l'administration de l'Éducation nationale. Textes en vigueur au 1^{er} octobre 1945*, t. I, 1946, p. 580-581.

20 Rapport d'Isidore Cuminal, au nom de la Commission de l'enseignement du Sénat, sur la proposition de loi de M. Roustan relative au déplacement d'office du personnel enseignant et surveillant de l'enseignement secondaire public, 16 novembre 1922. *JORF*, 1922, p. 1354.

21 Proposition de loi relative au déplacement d'office du personnel enseignant et surveillant de l'enseignement secondaire public, du 8 novembre 1921. *JORF*, 1921, p. 1818. Mario Roustan a été à trois reprises ministre de l'Instruction publique puis de l'Éducation nationale entre 1931 et 1936.

22 Décret n° 71-353 de mai 1971, *JORF* du 11 mai 1971.

en tant qu'inspecteur d'académie, directeur de l'enseignement au Niger, il a connu le ministre Olivier Guichard. Il rapporte qu'il avait avec lui des relations d'estime et d'amitié²³, ce qui est confirmé par Philippe Moret²⁴, qui était, outre la plume du ministre, le responsable des affaires d'orientation. J. Deygout entretient aussi de très bonnes relations avec les directeurs de cabinet du ministre, André Giraud puis Maurice Ulrich. À plusieurs reprises, il propose des schémas de formation répondant à différentes hypothèses comportant la mise en place d'institutions préfigurant les instituts universitaires de formation des maîtres. Raymond Prieur, inspecteur d'académie, qui fait partie du cabinet, a été en poste dans le Cantal, département dont le président de la République Georges Pompidou est originaire, et il se fait l'interprète, selon J. Deygout²⁵, des plaintes du Président sur le désordre qui règne dans les établissements du fait du comportement de certains enseignants. Le directeur de cabinet, A. Giraud, demande qu'on y remette de l'ordre. Le ministre lui-même s'efforce de gérer les affaires de l'Éducation nationale de manière à ce que le Président n'en soit pas préoccupé. Il s'intéresse modérément aux problèmes de formation et de discipline, mais Edgar Faure lui a laissé le dossier de la formation des maîtres dans un état d'inachèvement qui appelle la poursuite des travaux.

La réponse du cabinet à la note du 26 octobre 1970 qui proposait la rédaction des statuts, est donnée verbalement à J. Deygout le 8 janvier 1971, avec pour directive d'appliquer les dispositions disciplinaires du statut général des fonctionnaires, ce qui est fait le 26 janvier pour les certifiés, à titre d'essai. Le texte est bloqué par le cabinet le 1^{er} avril, puis débloqué de sorte que les projets de statuts des agrégés, certifiés, chargés d'enseignement, adjoints d'enseignement, instituteurs sont inscrits à l'ordre du jour du Conseil supérieur de la fonction publique (CSFP) des 4 et 10 novembre 1971.

Ces textes reposent sur quelques options de base. D'abord, les fonctions des enseignants sont redéfinies comme « participation aux actions d'éducation », dont le service d'enseignement n'est qu'une des modalités. La définition des obligations de service est renvoyée à un décret en Conseil d'État, ce qui permet de maintenir le service d'enseignement en l'état en tant que de besoin ou de définir les fonctions d'une manière plus large. C'est une idée dans l'air du temps depuis 1968 : l'éducation ne se donne pas seulement par l'enseignement, et

23 Archives orales du Service d'histoire de l'éducation, 2^e entretien de J. Deygout, 15 octobre 1992.

24 Entretien de l'auteur avec Philippe Moret, 31 mai 2007.

25 Entretien de l'auteur avec J. Deygout, 19 mars 2007.

l'École doit contribuer à cette fonction éducative générale. Ensuite, un concours interne est ouvert pour le quart au maximum des recrutements d'enseignants, avec exigence des mêmes titres que pour le concours externe, cette dernière précaution étant destinée à rassurer ceux qui pourraient craindre une baisse du niveau d'exigence scientifique des candidats. Un recrutement au dixième tour sur liste d'aptitude est également instauré.

Il s'agit aussi d'établir un régime disciplinaire de droit commun de la fonction publique, comportant toutefois des peines complémentaires d'interdiction d'enseigner infligées par le Conseil académique : interdiction absolue ou interdiction temporaire d'une durée maximum de cinq ans, qui ont pour justification le respect du parallélisme avec les sanctions applicables au personnel de l'enseignement privé. En fait, les raisons exactes du choix d'un alignement sur le régime général des sanctions ne sont pas vraiment connues. On peut invoquer le précédent du statut des enseignants de l'enseignement technique, sans doute déterminant, ainsi que la relative simplicité de cette solution. Par ailleurs, le système des conseils académiques était passablement discrédité dans les milieux dirigeants de l'Éducation nationale. On lui reprochait notamment des disparités de jurisprudence selon les académies.

2 – Les réactions syndicales

Ces projets, découverts par les organisations syndicales lors de la préparation du CSFP, donnent en tout cas lieu à de vives protestations et sont retirés de l'ordre du jour. Le SNES s'étonne que l'on justifie un statut par une réforme du recrutement, alors que les modalités du recrutement ne sont pas encore arrêtées. Les dispositions sur le recrutement sont censées entraîner des modifications importantes dans la situation des professeurs, ce qui ouvre la porte à toutes sortes de spéculations sur les intentions réelles de l'administration. Il est reproché aux projets de consolider la division des corps d'enseignants ; de ne pas résoudre le problème de l'auxiliaire ; de ne pas préciser le niveau de recrutement des certifiés, que le syndicat voudrait voir fixé à la maîtrise ; d'ouvrir la voie à l'allongement de la durée de travail et à l'imposition de tâches nouvelles, comme l'animation ; de faire des adjoints d'enseignement des corps académiques et non plus nationaux, ce qui paraît amorcer une déconcentration de la gestion de l'ensemble du personnel enseignant ; et enfin de faire passer les enseignants sous un régime disciplinaire où les membres élus ne seraient

plus en nombre prépondérant comme c'était le cas dans le régime précédent, ce qui témoignerait d'une volonté de répression²⁶.

Le SGEN adhère à ces observations. Très attaché aux problèmes de formation, il regrette surtout que les formations des différents corps s'effectuent séparément : il demande de « fonder la formation des maîtres sur une perspective commune » ; il s'étonne en outre que le projet soit présenté avant que la « Commission des sages » créée par le ministre sur la condition des enseignants n'ait rendu ses conclusions²⁷. Le seul intérêt que le SGEN voit au projet est la création d'une promotion au grade supérieur sur liste d'aptitude. Le syndicat n'est pas opposé à l'extension des attributions des professeurs aux fonctions d'éducation, à condition que le nouveau service soit « une libération et non une exploitation ». Pour le reste, il pense que ce projet faisait partie d'un plan de l'administration pour doter tous les corps d'un statut : « le tour des enseignants du second degré semble donc venu ». Sur les dispositions relatives à la discipline, « on peut se demander si tout le statut n'a pas été envisagé dans cette perspective », remarque le bulletin du syndicat, tout en reconnaissant que « le système actuel est vieilli et plein d'imperfections »²⁸.

La Société des agrégés regrette pour sa part que le projet ne fasse pas de place à la promotion des agrégés, et manifeste son hostilité aux concours internes. Mais le projet fait l'objet de débats internes difficiles²⁹. La position de Guy Bayet, président de la Société, est qu'il n'est pas admissible que des certifiés puissent porter le titre d'agrégé sans avoir passé le concours de l'agrégation, concours qui ne doit pas comporter de version « concours interne ». Sous cette réserve, il n'est pas hostile à ce que les certifiés bénéficient de développements de carrière qui les rapprochent des agrégés, à condition qu'ils demeurent dans leur corps et que les agrégés reçoivent des avantages identiques. C'est ce qu'il écrit au Premier ministre le 25 février 1972³⁰.

26 *L'Université syndicaliste*, n° 7 du 17 novembre 1971.

27 *Syndicalisme universitaire*, n° 566 du 16 décembre 1971. Il s'agit de la Commission d'études sur la fonction enseignante dans le second degré, présidée par Louis Joxe. Voir le *Rapport de la Commission d'études sur la fonction enseignante dans le second degré*, Paris, La Documentation française, 1972.

28 *Ibid.*

29 *L'Agrégation*, n° 191 de janvier 1972.

30 Lettre de Guy Bayet au Premier ministre, du 25 février 1972, publiée dans *L'Agrégation*, n° 193.

3 – Le dialogue social

À la suite du retrait des textes de l'ordre du jour du CSFP des 4 et 10 novembre 1971, la direction chargée des personnels engage des discussions avec les syndicats par une série d'audiences en janvier et février 1972, d'où sort une nouvelle version des textes qui tente de rassurer les interlocuteurs sur les points les plus délicats.

C'est ainsi qu'il est confirmé que la rédaction employée pour le projet, renvoyant à un décret en Conseil d'État la fixation des obligations de service, permet de maintenir en vigueur les décrets du 25 mai 1950, ce qui exclut toute augmentation immédiate des horaires de service des professeurs et clôt la polémique sur les fonctions d'éducation. Le SNES a d'ailleurs mis à l'étude, comme thème de réflexion, « Les établissements de second degré comme lieux d'éducation »³¹. La création de corps académiques des adjoints d'enseignement a été aussi abandonnée, l'existence de corps nationaux étant un des chevaux de bataille de grands syndicats qui y exercent mieux leur influence que sur d'éventuels corps à définition territoriale.

Outre les interlocuteurs des différents syndicats intéressés, le directeur des personnels enseignants tente de convaincre James Marangé, secrétaire général de la FEN, mais il ne réussit pas à lui faire accepter le régime disciplinaire. Il a aussi des discussions particulièrement difficiles avec le doyen Vedel, qui se trouve être membre du Conseil académique de Paris, sur le même sujet³².

Les projets sont soumis au CSFP le 8 mars 1972 pour recevoir un avis sur les dérogations au statut général; elles portent, en ce qui concerne les enseignants, sur la notation, l'avancement, la discipline, l'absence de publication des emplois vacants et des nominations, promotions et mises à la retraite, le maintien du bénéfice d'une position de non-activité pour études, régie jusqu'alors par une loi du 9 juin 1853³³. Pour les agrégés et les certifiés, les projets maintiennent temporairement en vigueur les textes relatifs au recrutement.

C'est le représentant du SNES, André Dellinger, qui présente les observations de la FEN. Le bilan des discussions menées avec le ministère lui paraît très réduit : le corps des adjoints d'enseignement demeure un corps national. Le seul point positif est l'organisation de la promotion interne. Les autres dispositions maintiennent le statu quo, à l'exception de la réforme du régime

31 *L'Université syndicaliste*, n° 6 du 3 novembre 1971, et n° 12 du 23 février 1972.

32 Entretien avec J. Deygout, 19 mars 2007.

33 Procès-verbal de l'assemblée plénière du CSFP du 8 mars 1972, DGAFFP.

disciplinaire « qui alarme tous les enseignants ». Cette réforme comporte des dispositions aggravées, puisque l'exclusion temporaire de fonctions peut atteindre cinq ans. La représentation des enseignants dans les commissions paritaires est inférieure à ce qu'elle était dans les conseils académiques, alors que les enseignants, qui exercent des fonctions très exposées, ont besoin d'un régime particulièrement protecteur. Le représentant du SGEN développe des observations comparables. La FEN dépose un vœu demandant que le régime disciplinaire juridictionnel soit maintenu, « étendu aux personnels correspondants de l'enseignement technique et amélioré dans le sens de l'épanouissement des libertés et franchises universitaires ». À en juger d'après le procès-verbal, la réponse de Michel Massenet, directeur général de l'administration et de la fonction publique et président du CSFP, est très brève, se bornant à constater qu'il est, par ces textes, mis fin à vingt-six ans d'incertitude. Les projets présentés recueillent dix voix pour, seize voix contre et six abstentions. Elles ne sont donc pas adoptées, non plus que le vœu de la FEN (onze voix pour, neuf voix contre, douze abstentions).

L'étape suivante est la consultation du Conseil d'État. Le texte sur les agrégés est examiné en section le 25 avril 1972 pour les agrégés, le 2 mai pour les autres corps. Le rapporteur est Daniel Pépy, conseiller d'État. Il mène un travail d'instruction très approfondi, recevant les organisations syndicales et proposant de nombreuses améliorations techniques, notamment sur le fonctionnement du système d'avancement, de discipline, la définition d'une gestion par discipline. Il propose d'affecter les agrégés « notamment » dans les classes préparatoires et de supprimer le caractère exceptionnel des affectations dans le premier cycle du second degré. Mais il n'est pas suivi par le ministère qui reprend son texte initial. Le dossier comporte une lettre de Guy Bayet, président de la Société des agrégés, au Premier ministre, et une autre au rapporteur, reprenant l'argumentation déjà mentionnée : les améliorations de carrière des certifiés ne doivent pas être recherchées par un passage dans le corps des agrégés. À propos du statut des adjoints d'enseignement, le rapporteur, qui avait préparé une note de rejet par suite de l'absence dans le projet d'une définition des fonctions, s'est donné la peine de rédiger les dispositions absentes, sans succès d'ailleurs, car l'administration reprend son texte incomplet.

4 – L'enlissement de la réforme du recrutement

L'absence la plus préjudiciable dans le texte est néanmoins celle des dispositions relatives au recrutement et à la formation, qui avaient été mises en avant pour justifier le projet de statuts. Mais le sujet était en fait beaucoup plus complexe et semé d'embûches qu'on ne l'imaginait; s'il n'est pas possible de traiter ce sujet dans le cadre de cet article, il est bon, pour la compréhension de la difficulté du sujet, de retracer succinctement les étapes des réflexions qui ont marqué cette époque.

En 1967, le régime des instituts de préparation à l'enseignement secondaire (IPES)³⁴ était déjà en discussion. La durée des études obligeait les élèves-professeurs qui voulaient passer l'agrégation, où la maîtrise était exigée, à préparer cette maîtrise en même temps que la licence³⁵. Les syndicats demandaient que la scolarité puisse être portée à cinq ans. Le ministère avait au contraire envisagé de réduire la scolarité des IPES de 3 ans à 2 ans, mais il avait été obligé d'y renoncer³⁶. Edgar Faure avait laissé à son successeur un chantier ouvert sur la formation des enseignants, dont le maître mot était le « Mode unique de recrutement » (MUR), engagement du ministre à l'égard des syndicats d'unifier recrutement et formation des maîtres du second degré dans un projet qui adapterait le recrutement et la formation aux exigences de l'époque et gommerait, sinon effacerait, les différences entre les corps dans ce domaine. La formation devait être de cinq ans au moins et comporter une formation pédagogique³⁷. Elle conduirait progressivement à l'alignement des obligations de service sur celles des agrégés. Ce projet devait entraîner la suppression de l'auxiliariat. Mais il inquiétait déjà Guy Bayet, qui craignait, dans cette réforme générale, la suppression de l'agrégation. En fait, le projet présenté par E. Faure comportait une entrée en formation au niveau de la licence et une formation de deux ans; il avait été rejeté par le SNES en 1969³⁸.

L'affaire a connu ensuite de nombreuses péripéties. C'est d'abord la création annoncée des instituts techniques de formation des maîtres (ITFM) en 1970,

34 Les IPES, dispositif de pré-recrutement au niveau de la première ou de la deuxième année d'enseignement supérieur, ont été créés en 1957 pour répondre à la pénurie d'enseignants au moment de la massification. Cf. A. Prost, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1977*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 451. Ils ont été supprimés en 1978.

35 *Le Figaro*, 12 septembre 1967.

36 *Le Monde*, 20 janvier 1967.

37 *Le Monde*, 4 septembre 1968.

38 *L'Université syndicaliste*, 24 septembre 1970.

puis celle des centres de formation professionnelle des maîtres (CFPM) en 1971. C'est ensuite la mise en place d'une commission des sages, chargée de réfléchir à la condition enseignante dans le second degré, annonce faite à la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale le 14 octobre 1971³⁹. Les objectifs très largement définis donnés à cette commission, notamment dans la définition de la fonction enseignante, pouvaient évidemment avoir des conséquences sur le recrutement et, d'une manière plus générale, sur le statut des personnels. Suite aux conclusions de la conférence des présidents d'université, le 13 mars 1972, un groupe de travail est installé, composé de directeurs d'administration centrale, de présidents d'université, d'inspecteurs, de chefs d'établissement de formation, de syndicalistes, et présidé par le recteur Renaud Paulian. La commission aboutit à des conclusions plus proches des thèses syndicales que des thèses du ministre : formation au niveau maîtrise et unification progressive des formations. Entre-temps, en avril 1972, le ministre avait rétabli le concours d'entrée dans les IPES, faute de solution rapidement applicable⁴⁰. En définitive, aucun projet réalisable n'est produit dans les années qui intéressent le sujet. O. Guichard n'a pas eu le temps de donner corps à ses propositions sur la formation des enseignants. Son successeur, Joseph Fontanet, n'a pas non plus mis en œuvre de mesures dans ce domaine. L'opération statutaire a donc été totalement déconnectée de l'objectif annoncé initialement.

5 – Une publication précipitée et un accueil nuancé

La publication des textes statutaires est précipitée : Jacques Chaband-Delmas était sur le point de démissionner. J. Deygout se souvient avoir été appelé au téléphone par O. Guichard qui lui demandait de lui faire porter, sans doute à Matignon, les textes des décrets. Le Premier ministre les a signés immédiatement avant sa démission intervenue le 5 juillet 1972. Datés du 4 juillet, ils ont été publiés le 7 juillet 1972. Le ministre a donc tenu à ce qu'ils ne soient pas laissés en héritage au futur gouvernement, et, de ce fait, peut-être remis en cause.

Les textes (onze décrets au total) sont accueillis par la presse d'une manière nuancée, qui tient compte des arguments avancés par le ministère, mais marque le retrait dans lequel se situent les textes par rapport aux recommanda-

39 *L'Université syndicaliste*, 20 octobre 1971.

40 *Le Monde*, 15 avril 1972.

tions de la commission des sages, en maintenant l'existence de plusieurs corps d'enseignants hiérarchisés. Quant au changement de régime disciplinaire, il est jugé ambigu par *Le Monde*, parfois plus équitable, parfois plus sévère. L'accent est mis sur la rationalisation administrative.

La mise en fonctionnement de ce nouveau régime a été l'occasion de trancher un certain nombre de contentieux en suspens. Des conseils de discipline ont siégé au 107, rue de Grenelle où les intéressés venaient parfois accompagnés d'un avocat. Faute de statistiques sur les affaires de discipline concernant les professeurs, il n'est pas possible de se faire une idée du nombre de mesures prises. J. Deygout se souvient d'un nombre de cas de l'ordre de onze. La revue *Syndicalisme universitaire* cite six cas de conflit entre des enseignants et l'administration reposant sur des questions d'obligation de réserve, de difficultés avec la hiérarchie, ce qui conduit le SGEN à parler de répression⁴¹. Les statuts ont été vite oubliés dans le monde enseignant, qui avait d'autres thèmes d'action. La mobilisation contre les projets n'a jamais rassemblé les foules, ni conduit à des arrêts de travail, alors qu'à la même époque il y a eu des grèves, contre l'auxiliariat par exemple⁴².

Pour son premier numéro de l'année scolaire 1972-1973, le SNES titre : « Une exigence de notre temps : revaloriser la fonction enseignante ». Le SNALC, s'emportait contre « l'école-garderie et ses satellites socio-culturels fonctionnant 365 jours par an »⁴³ et introduisait un recours contre les statuts devant le Conseil d'État, la transformation de la définition des fonctions des professeurs en fonction d'éducation paraissant relever du domaine de la loi. Il n'obtiendra pas satisfaction.

C'est plutôt une leçon d'administration qu'il faut retirer de cette affaire : comment se prend une décision administrative, qui en a l'initiative, qui décide, comment se gèrent les conflits. Il est possible en ce sens de préciser le jeu des acteurs : il est probable que l'opération n'aurait pas eu lieu à ce moment si la direction chargée des personnels enseignants n'avait pas pris l'initiative de proposer au ministre de rédiger les statuts en profitant de l'annonce de la réforme du recrutement et de la formation. Cette initiative revient aux bureaux,

41 *Syndicalisme universitaire*, n° 630 du 21 mai 1974.

42 *Le Figaro*, 14 Mai 1973.

43 *La Quinzaine universitaire*, 5 décembre 1972.

qui regrettaient de ne pouvoir réaliser les tâches correspondant à leurs attributions, et au directeur qui a pris en charge la conduite, souvent difficile, du dossier, après avoir convaincu le cabinet du bien-fondé de cette démarche. La confiance dont il jouissait auprès du ministre a permis de le gagner à sa cause. À ce niveau de responsabilité, l'essentiel était de mettre en place une réglementation viable. La motivation était donc de l'ordre de la fonctionnalité et de l'orthodoxie juridique. Cette opération montre en outre qu'à l'époque, les directions du ministère disposaient d'une relative marge d'initiative.

Au cabinet du ministre, certains conseillers, comme il a été dit plus haut, étaient particulièrement intéressés par les facilités que les nouveaux statuts donneraient pour régler les problèmes disciplinaires, d'autres par la construction d'un système de formation qui n'a pu aboutir faute de temps. Le ministre, qui n'était pas habité de désirs de répression et jouait plutôt l'apaisement, pesant le pour et le contre, a estimé que la balance penchait de toute façon en faveur des textes qu'il a défendus jusqu'au bout, sans pour autant en faire un élément essentiel de son passage à la tête du ministère.

Les syndicats ont, dans l'ensemble, été surpris par des projets qui ne correspondaient nullement à leurs préoccupations du moment. Ils n'avaient pas de position arrêtée sur les aspects juridiques de la situation du personnel, ne militaient pas énergiquement pour la promotion interne et, sur le régime disciplinaire, ils s'accommodaient d'un système ancien et devenu inutilisable. Les réactions ont été celles d'un réveil brutal, à propos d'un problème sur lequel ils n'avaient, semble-t-il, pas mené de réflexion.

Sur le contenu de la réforme, il apparaît que l'objectif initial annoncé, de mettre en forme les modalités de recrutement et de formation, n'a pu être atteint par suite d'une sous-évaluation de l'importance du problème. L'objectif d'un mode unique de formation était sans doute trop ambitieux, puisqu'il a fallu attendre vingt ans pour voir les carrières des enseignants harmonisées, notamment par l'alignement des indices des instituteurs sur ceux des professeurs certifiés. La tentative d'extension des attributions du personnel à des fonctions plus larges d'éducation n'a pas été exploitée, à supposer qu'elle fût réalisable. Faute d'une mesure qui aurait pu être prise dans la forme du décret en Conseil d'État qui fixe les congés annuels des fonctionnaires, les enseignants ne peuvent se prévaloir que des dispositions applicables à l'ensemble des fonctionnaires, soit vingt-cinq jours par an, la durée des vacances des élèves donnant lieu à une dispense de présence des professeurs qui ne fait

l'objet d'aucune formalisation réglementaire. Mais, avant tout, la publication des statuts répondait au besoin de clarifier toutes les règles de gestion en les rattachant à une réglementation juridique vivante et identique pour tous les fonctionnaires. Enfin, on ne peut que pointer les vingt-six ans d'inaction qui ont laissé le problème s'enliser. Peut-être le statut législatif envisagé par L. Cros en 1961⁴⁴ aurait-il pu sauver le régime juridictionnel.

Cette opération a marqué l'entrée définitive du corps enseignant dans la fonction publique d'État dont il constitue un des effectifs les plus importants et la fermeture de l'éventualité d'une fonction publique enseignante, donnant raison aux auteurs des statuts généraux de 1946 et 1959 : les possibilités de dérogation qu'ils avaient ouvertes ont suffi à y accueillir les enseignants sans difficultés particulières. Les solutions adoptées à cette occasion n'ont d'ailleurs jamais été remises en cause depuis quarante-et-un ans.

Pierre BENOIST

Chercheur associé au CRH-EHESS (UMR 8558)

p.benoist@wanadoo.fr

44 Voir *supra*, note 8.