

N° 1535

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 avril 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES
ET LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

sur

la gestion des personnels enseignants du second degré

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. YVES DURAND et JACQUES GUYARD,

Députés.

(1) La composition de ces commissions figure au verso de la présente page.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de : M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. René Couanau, Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegrzulka, MM. Denis Jacquat, Noël Mamère, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Yvon Abiven, Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. André Aschieri, Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Patrick Bloche, Alain Bocquet, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Vincent Burrioni, Alain Calmat, Pierre Carassus, Roland Carraz, Mmes Véronique Carrion-Bastok, Odette Casanova, MM. Jean-Charles Cavallé, Bernard Charles, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Pierre Foucher, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mmes Catherine Génisson, Dominique Gillot, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Maurice Janetti, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Maurice Ligot, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mmes Gilberte Marin-Moskovitz, Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, Dominique Paillé, Michel Pajon, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier, Jean-Luc Préal, Alfred Recours, Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, MM. François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, José Rossi, Jean Rouger, Rudy Salles, André Schneider, Bernard Schreiner, Patrick Sève, Michel Tamaya, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRE : UNE MACHINERIE COMPLEXE	9
A.– LA GESTION AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	9
1.– La gestion budgétaire par la direction des affaires financières	9
<i>a) La participation à la procédure budgétaire</i>	9
<i>b) La gestion des surnombres</i>	10
<i>c) Les heures supplémentaires</i>	12
<i>d) Du contrôle financier au contrôle des emplois</i>	13
2.– Les affectations de postes par académies par la direction de l'enseignement scolaire	14
<i>a) La mise en place d'une politique de contractualisation</i>	14
<i>b) La globalisation des enveloppes d'heures déléguées aux académies</i>	15
3.– La gestion et les affectations des enseignants par la direction des personnels enseignants	16
<i>a) Les statuts des personnels enseignants du second degré</i>	16
<i>b) La gestion des concours de recrutement par discipline</i>	17
4.– Le mouvement national, ancienne et nouvelle versions	18
<i>a) L'ancienne version du mouvement national</i>	18
<i>b) Les limites de l'ancien système</i>	20
<i>c) La mise en place du nouveau mouvement déconcentré</i>	21
B.– LA GESTION AU NIVEAU LOCAL DE L'EDUCATION NATIONALE	23
1.– La gestion au niveau académique	23
<i>a) Les affectations de postes par l'intermédiaire de la dotation horaire globale</i>	24
<i>b) Les affectations des personnels</i>	25
2.– La gestion au niveau des établissements	26
<i>a) L'autonomie d'organisation des établissements</i>	26
<i>b) La gestion des remplacements</i>	27

II.- ETAT DES LIEUX : LES MOYENS EN PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRE	29
A.- LES EMPLOIS PAR ACADEMIES	28
B.- LES EMPLOIS PAR DISCIPLINES	32
C.- LE NOMBRE D'ELEVES PAR DIVISION	32
D.- LES EMPLOIS PAR CORPS ET ETABLISSEMENTS	32
1.- Répartition par corps	33
2.- Répartition par type d'établissement	33
3.- Répartition par corps et académie	34
E.- LES HEURES SUPPLEMENTAIRES	35
F.- LES DETACHEMENTS, LES MISES A DISPOSITION ET LES DECHARGES	38
1.- Les détachements	37
2.- Les mises à disposition et décharges de service	38
3.- Décharges de service : le cas de l'académie de Lille	39
4.- Les activités à responsabilité académique	39
III.- QUELQUES PISTES POUR AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LE SECOND DEGRE	43
A.- COMMENT CONSERVER UNE NECESSAIRE SOUPLESSE A LA GESTION DU SYSTEME ?	42
1.- Deux exigences contradictoires	42
a) <i>L'exigence de souplesse</i>	42
b) <i>L'impératif de l'utilisation optimale de la ressource</i>	43
2.- Un effort de simplification est nécessaire	45
a) <i>Déconcentrer la gestion</i>	45
b) <i>Simplifier le recrutement</i>	45
c) <i>Encourager la bivalence</i>	46
d) <i>Simplifier l'organisation statutaire</i>	46
B.- LES AVANTAGES DE LA REFORME DU MOUVEMENT	47
1.- Les avantages pour l'administration	47
a) <i>La poursuite de la déconcentration</i>	47
b) <i>Les avantages en termes de calendrier</i>	47

2.– Les avantages pour les enseignants	48
<i>a) Une mobilité et une parité garanties dans la transparence</i>	48
<i>b) Assurer la transition entre les deux systèmes</i>	48
C.– L'AMELIORATION DU REMPLACEMENT	49
1.– Informer	49
2.– Déconcentrer	49
<i>a) Une gestion plus proche du terrain</i>	49
<i>b) Au niveau académique</i>	50
3.– Augmenter les moyens	50
D.– COMMENT RESOUDRE LES PROBLEMES DES ENSEIGNANTS EN DIFFICULTE ?	51
1.– Des solutions insatisfaisantes	52
2.– Une approche préventive s'impose	52
<i>a) Instaurer un dispositif de veille</i>	52
<i>b) Renforcer la médecine du travail</i>	53
<i>c) Revoir les conditions du recrutement</i>	53
<i>d) Promouvoir la mobilité externe</i>	54
E.– ASSURER L'AVENIR DU RECRUTEMENT DANS LE CADRE D'UNE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS	54
1.– Le resserrement des concours	54
2.– Projection du besoin en nouveaux enseignants 2000-2007	55
<i>a) La méthode adoptée</i>	55
<i>b) Résultats de l'enquête</i>	56
EXAMEN EN COMMISSION	59
1.– Commission des finances	59
2.– Commission des affaires culturelles	69
ANNEXES :	
1. Les statuts des enseignants du second degré.....	81
2. Nombre moyen d'élèves par division	87
3. Répartition des enseignants par discipline.....	91
4. Liste des personnes rencontrées et des académies visitées	93

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

INTRODUCTION

Au cours de sa séance du mercredi 25 novembre 1998, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales a rejeté la proposition de résolution de MM. Claude Goasguen, Alain Madelin et José Rossi visant à créer une commission d'enquête sur les modes de gestion des personnels enseignants de l'enseignement secondaire. Elle a préféré confier une mission d'information sur cette importante question au Rapporteur spécial de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan et au Rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur les crédits de l'Éducation nationale.

A l'inverse, le Sénat a décidé, le 5 décembre 1998, la création d'une commission d'enquête sur la situation et la gestion de l'ensemble des personnels enseignants et non enseignants des ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture, à l'exception de l'enseignement supérieur. Il ne semble pas cependant que cette méthode lourde d'investigation soit la plus adéquate. La publication, en un temps plus restreint, d'un rapport d'information prouve qu'il n'était pas nécessaire de risquer ainsi de jeter la suspicion sur les personnels enseignants.

Le champ de cette étude se limite aux seuls personnels enseignants du second degré. C'est là en effet que les difficultés et les insatisfactions sont les plus sensibles. Les collèges et les lycées sont confrontés aux effets de la démocratisation de l'enseignement qui leur permettent moins de sélectionner les élèves les plus motivés. Parents et élèves ont une attitude de plus en plus consumériste devant l'éducation et n'hésitent pas à contester un enseignant. La violence monte et touche un nombre rapidement croissant d'établissements.

Face à ces difficultés, les professeurs demandent légitimement une plus grande sécurité professionnelle, des garanties de carrière et la suppression de l'auxiliariat. Cette sécurisation nécessaire va cependant à l'encontre de la souplesse également nécessaire pour faire évoluer les contenus d'enseignement et assurer des remplacements, dont les flux varient selon les mois et selon les disciplines.

Compte tenu de la masse énorme des plus de 460.000 enseignants concernés et des 137 milliards de francs de crédits traités, la mission a pu constater que le système complexe de gestion ne fonctionne pas trop mal. Au-delà des difficultés ponctuelles d'ajustement rencontrées traditionnellement lors de chaque rentrée scolaire, il y a bien une écrasante majorité de professeurs en situation d'enseigner convenablement devant les élèves.

Mais ce système est confronté à une donnée nouvelle et méconnue de l'opinion. Depuis quarante ans, l'Éducation nationale se gère dans un contexte de croissance continue des effectifs. Cette croissance est aujourd'hui arrêtée pour longtemps. Cela impose d'en finir avec une gestion des flux d'élèves et d'enseignants qui structure toutes les procédures d'affectation des moyens et de passer à une gestion attentive des personnels en place et de leur renouvellement, avec une démarche prévisionnelle précise puisqu'il n'y aura plus, ou presque plus, de maîtres auxiliaires pour assurer les adaptations indispensables.

C'est dans ce nouveau cadre que se mettent en place, sous l'impulsion de M. Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, le nouveau mouvement national déconcentré, le principe « *pas de classe sans enseignant* » applicable en matière de remplacement, et la résorption de l'auxiliarat. Les changements profonds du contexte, exposés plus haut, rendaient ces réformes urgentes.

I.- LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRE : UNE MACHINERIE COMPLEXE

Un objectif politique simple et de bon sens a été fixé par M. Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie : « pas de classe sans enseignant ». Pourtant, il faut bien connaître la « machine Éducation nationale » pour se rendre compte de la gageure apparente que représente le fait de trouver un professeur dans chaque salle de cours. Entre le vote de la loi de finances et la rentrée scolaire de l'année suivante, de longues procédures impliquant l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère se déroulent. Elles reposent sur la distinction fondamentale entre postes d'un côté et personnels enseignants de l'autre. Dans le second degré, à l'inverse de l'enseignement primaire, un poste ne correspond pas nécessairement à un emploi. Le Parlement vote des emplois en équivalent temps plein alors que les élèves voient devant eux des professeurs en chair et en os. Le passage de l'un à l'autre n'est pas toujours évident et on peut s'étonner qu'au bout du compte, l'Éducation nationale réalise la quadrature du cercle...

A.- LA GESTION AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Trois directions sont impliquées au niveau de l'administration centrale pour la gestion des personnels enseignants du second degré : la direction des affaires financières, la direction de l'enseignement scolaire (ancienne direction des lycées et collèges) et la direction des personnels enseignants. Alors que les deux premières allouent des moyens en emplois, la dernière seule gère et affecte les enseignants.

1.- La gestion budgétaire par la direction des affaires financières

a) La participation à la procédure budgétaire

En matière de gestion des personnels enseignants du second degré, la direction des affaires financières (DAF) a un double rôle : elle fait en sorte que les crédits ouverts soient convenablement calibrés et elle contrôle l'adéquation, chapitre par chapitre, des effectifs recensés avec les emplois inscrits en loi de finances. Elle établit donc des prévisions de dépenses compte tenu des effectifs réels, du coût des diverses mesures catégorielles et

du glissement vieillesse-technicité (GVT)⁽¹⁾. La DAF assure seule la coordination avec les autres ministères, et notamment le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la fonction publique, pendant les négociations budgétaires. Une fois les arbitrages rendus et le projet de budget voté par le Parlement, la DAF définit, par chapitre, l'enveloppe des emplois mis à la disposition de la direction gestionnaire des moyens en personnels enseignants du second degré, à savoir la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

Les chapitres budgétaires concernés sont les suivants (avec entre parenthèses le montant total pour le chapitre du budget voté de 1999) :

- chapitre 31-93 : *Enseignement secondaire – Rémunérations* (88,59 milliards de francs) ;
- chapitre 31-94 : *Personnels enseignants – Indemnités et allocations* (8,33 milliards de francs) ;
- chapitre 31-95 : *Heures supplémentaires d'enseignement* (5,15 milliards de francs) ;
- chapitre 31-97 : *Autres personnels enseignants non titulaires -Rémunérations* (2,76 milliards de francs) ;
- chapitre 43-01 : *Établissements d'enseignement privés sous contrat – Rémunérations des personnels enseignants* (33 milliards de francs) ;

La direction des affaires financières raisonne uniquement en équivalents temps plein (ETP). Elle ne connaît donc pas les postes réels, qui ne sont pas toujours à temps plein, ni les personnels eux-mêmes en tant que personnes physiques. L'enveloppe d'emplois en ETP déléguée à la direction de l'enseignement scolaire est déterminée de la manière suivante : les emplois budgétaires sont augmentés des surnombres autorisés sur décision gouvernementale et, éventuellement, diminués des emplois gagés ou gelés.

b) La gestion des surnombres

Il y a surnombre lorsque le nombre d'agents payés (calculé en ETP) est supérieur au nombre d'emplois inscrits en loi de finances. Sur le chapitre 31-93, qui totalise plus de 458.000 emplois budgétaires, les surnombres se sont élevés à 2.738 en 1994-1995, 4.754 en 1995-1996, 8.966 en 1996-1997. Ils concernent des maîtres-auxiliaires, recrutés sur des emplois vacants de

⁽¹⁾ *Le GVT de l'éducation nationale s'élève à 1,1 %, soit un peu plus que celui des autres ministères en raison du nombre élevé de fonctionnaires de catégorie A.*

titulaires. La rémunération des surnombres est assurée au moyen des crédits inscrits au budget sur la « ligne souple » de rémunération, qui permet de financer tous les ajustements nécessaires en cours d'année.

Les raisons ayant conduit à des situations de surnombre sont les suivantes :

- Un mauvais calibrage des concours de recrutement. Un nombre trop élevé de postes a été offert aux concours de recrutement. Aussi le nombre de postes offerts a-t-il diminué de 10 % par an depuis 1995, où 33.000 étaient offerts, pour atteindre 24.450 en 1999.
- Une amélioration du taux de rendement des concours. Ce taux ⁽²⁾est passé de 67 % en 1991 à 87 % en 1998, sans que le ministère de l'Éducation nationale anticipe cette évolution. En effet, au début des années 1990, les concours ont été surcalibrés pour attirer des candidats vers le professorat, et il eût fallu diminuer le nombre de postes offerts dès lors que le rendement s'améliorait.
- Une mauvaise répartition des postes entre les disciplines. Les recrutements se sont poursuivis dans des disciplines devenues excédentaires, notamment la philosophie, l'histoire-géographie, les sciences économiques et sociales ou les sciences physiques. A l'inverse, des disciplines comme l'anglais, l'espagnol, les sciences de la vie et de la terre ou certaines disciplines professionnelles demeurent déficitaires.
- La dilution des responsabilités au niveau de la gestion budgétaire. L'administration centrale était chargée du recrutement et de l'affectation des personnels titulaires, alors que l'administration rectorale recrutait et affectait parallèlement des maîtres-auxiliaires sur des postes vacants de titulaires. Afin de mieux répartir les rôles, une modification de la nomenclature budgétaire a été décidée en 1998 : le chapitre 31-93 est réservé exclusivement à la prise en charge des titulaires alors que la rémunération des maîtres-auxiliaires est imputée sur le seul chapitre 31-97, à hauteur de 21.000 ETP en 1998.

Même si l'existence du surnombre traduit une entorse sérieuse aux principes de l'autorisation parlementaire et du caractère limitatif des crédits, il faut surtout l'analyser comme une déficience au niveau de la gestion qui

⁽²⁾ Le taux de rendement mesure le rapport entre le nombre de postes ouverts au concours et le nombre de postes réellement pourvus. Il se distingue du taux de réussite des candidats, qui mesure le rapport entre le nombre de candidats inscrits et le nombre de lauréats.

est en cours de résorption. L'arrêt du recrutement des maîtres-auxiliaires doit permettre de régler progressivement le problème du stock, une fois le flux tari.

c) Les heures supplémentaires

Les crédits d'heures supplémentaires inscrits au chapitre 31-95 sont consommés sous forme d'heures supplémentaires années (HSA), d'heures supplémentaires effectives (HSE), d'heures supplémentaires à taux spécifique (HTS) et de vacances, cours et conférences. Les heures supplémentaires utilisées, exprimées en équivalents HSA, se sont élevées à 717.000 en 1997. Dans la loi de finances pour 1999, la dotation du chapitre 31-95 s'élève à 5,15 milliards de francs. Les heures supplémentaires ne constituant pas des emplois, il n'y a pas de personnes recrutées sur ces crédits.

Les HSA sont versées aux personnels dont le nombre d'heures d'enseignement effectuées sur toute l'année scolaire est supérieur à celui dont ils sont redevables au titre de leurs obligations de service. Les HSE, quant à elles, sont versées aux personnels dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier et revêt un caractère ponctuel et temporaire. Il s'agit notamment des heures effectuées pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée, ainsi que pour les études dirigées. Enfin, les HTS rémunèrent des actions particulières telles que la participation aux projets d'établissement, les études dirigées assurées par les personnels non enseignants ou les heures d'interrogation effectuées dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

Tous les emplois budgétaires étant effectivement pourvus, les heures supplémentaires correspondent à la couverture des besoins d'enseignement identifiés dans les établissements et non assurés par les services statutaires des enseignants, à la contrepartie de la diminution des obligations hebdomadaires de service de certaines catégories d'enseignants (notamment les PEGC, les professeurs d'enseignement général de collège, et les professeurs de lycée professionnel, les PLP1) intervenue au cours des dernières années et au remplacement d'enseignants momentanément absents (HSE).

d) Du contrôle financier au contrôle des emplois

Au sein de la direction des affaires financières, le service du contrôle financier délivre des visas d'engagement sur l'ensemble des actes de gestion ayant une incidence sur la dépense publique, notamment pour les crédits de personnels. Il faut s'assurer de la régularité de la dépense publique, dans le respect tant de l'autorisation budgétaire que des dispositions légales et réglementaires. Compte tenu de l'importance des effectifs en cause et de la multiplicité des corps concernés pour l'enseignement du second degré, les visas *a priori* ont été supprimés pour les actes de gestion systématiques et certains actes courants comme les services à temps partiel. Le contrôleur financier délivre encore de 20.000 à 25.000 visas chaque année pour les arrêtés individuels et collectifs qui lui sont présentés en ce qui concerne les nominations, les classements, les réintégrations, les détachements, les promotions et les avancements. Il vise également toutes les ouvertures de concours, à l'exception des concours réservés. Il faut également observer qu'un contrôle financier local, au niveau régional (TPG), est en train de se mettre en place, dans le sens de la politique de déconcentration de l'Éducation nationale.

Afin de mieux connaître et maîtriser les effectifs au niveau des services déconcentrés, il a été décidé, à partir de 1997, la mise en œuvre d'une application informatique nouvelle dénommée contrôle national des emplois (CNE), qui doit permettre de disposer de synthèses des emplois et des consommations de moyens pour les personnels du second degré. Les situations mensuelles d'emplois des services académiques devront présenter, à compter de 1999, les enveloppes déléguées (stocks de droits ouverts) et les effectifs réels obtenus. Ces données déconcentrées seront ensuite agrégées au niveau national. Ce nouveau dispositif de contrôle budgétaire se met en place progressivement, car il faut au préalable définir les agrégats et les outils de comptabilisation, et il n'atteindra un véritable niveau de maturité qu'au terme de plusieurs années de fonctionnement.

En plus du contrôle des emplois déjà en vigueur, il existe une enquête masse indiciaire (EMI), réalisée à partir des fichiers de paye fin janvier et disponible en juillet, qui permet de connaître les effectifs payés ainsi que l'évolution de l'indice moyen de rémunération des personnels. Les rapprochements effectués entre les deux enquêtes permettent de constater qu'elles sont très proches et donc parfaitement fiables.

A la demande du ministère, un audit récemment effectué par un cabinet de conseil indépendant sur son système d'information, montre qu'après avoir bien pris le virage de l'informatisation en 1985, l'administration de l'Éducation nationale prenait depuis quelques années un retard important. Il faut le combler.

2.- Les affectations de postes par académies par la direction de l'enseignement scolaire

A partir de l'enveloppe d'ETP que lui fournit la direction des affaires financières, la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) répartit les postes par académies (cf. tableau en II, A). Pour cela, elle définit des enveloppes d'emplois de gestion, tant pour les moyens d'enseignement que de remplacement, enveloppes qui sont visées par le contrôleur financier central. Tout comme la DAF, la DESCO n'a compétence que pour gérer des emplois budgétaires et non des personnels enseignants. Dans le calcul des enveloppes, elle doit toutefois tenir compte des mises à disposition, des décharges syndicales et des déductions réglementaires de service (cf. II, D).

a) La mise en place d'une politique de contractualisation

Depuis le mois de juin 1998, la direction de l'enseignement scolaire a été chargée de mettre en place une politique de contractualisation entre le ministère et les académies. Un groupe de travail a été constitué afin de présenter un état des lieux de chaque académie. Il a effectué pour cela un certain nombre de visites dans les académies.

Dans le cadre de cette politique, l'accent est mis sur la dimension pédagogique du projet de l'académie, ce qui a modifié la nature du dialogue entre les académies et l'administration centrale, habituellement davantage tourné vers la gestion. Si l'on veut placer l'élève au centre des préoccupations et des actions de politique éducative, il faut effacer la frontière entre les équipes pédagogiques et les équipes administratives, et favoriser les synergies entre elles.

Le décloisonnement entre les directions de l'administration centrale, amorcé lors de la préparation de l'état des lieux, doit se prolonger : il reste de la marge entre un début de décloisonnement et une véritable coordination, mais la dynamique est enclenchée et une perception globale de l'académie s'installe peu à peu chez ceux qui, par leurs fonctions, en avaient une vision sectorielle. Le rapprochement qui s'est opéré entre les trois directions compétentes de l'administration centrale a notamment permis que des critères plus cohérents soient utilisés pour la répartition des moyens, en particulier le critère de disparités sociales entre les académies, afin de répondre à l'objectif de discrimination positive. Les directions ont eu en commun le souci de réduire les disparités entre les académies sur plusieurs années et d'assurer la plus grande transparence sur les critères de répartition. Une concertation a également eu lieu sur le calendrier des notifications de moyens, de manière à assurer aux académies la connaissance de l'ensemble de leurs moyens le plus tôt possible, au début de l'exercice. De verticale, la

gestion des moyens et des personnels devient ainsi horizontale, c'est-à-dire plus cohérente par niveau d'administration.

La démarche de contractualisation paraît bien comprise, souhaitée, et bénéficie d'un crédit d'intention de la part des responsables académiques. Toutefois, ce crédit d'intention est accordé sous réserve que se confirment les perspectives dont la contractualisation apparaît porteuse, notamment des engagements clairs du ministère en termes de moyens, et le respect de ces engagements.

Si les projets pédagogiques des académies élaborés dans ce cadre ont de nombreux points communs, leur ordonnancement, la hiérarchie et l'intensité des priorités, les modalités d'action envisagées font de chaque projet académique un projet unique et spécifique. Il existe une très grande variété des thèmes abordés par les projets, ce qui justifie une approche singulière pour chacune d'elles, en même temps que leurs points communs font apparaître le besoin d'échanges réguliers et approfondis entre les académies. Une fois ces projets validés par le ministère, il sera possible d'attribuer, compte tenu des objectifs fixés et du potentiel recensé, des masses globales de moyens pour trois années (2000-2002).

Pour caractériser l'esprit de contractualisation, la préparation de la rentrée 1999 a également été marquée par un effort soutenu de concertation entre le ministère et les académies. La notification des moyens du second degré a été précédée d'entretiens avec chaque recteur, afin de lui présenter les modes de calcul et les critères qui ont été pris en compte pour établir la dotation de l'académie et l'inviter à présenter ses observations ou faire apparaître des priorités du projet de l'académie que la dotation ne permettrait pas d'engager. Une réserve a été constituée pour procéder aux ajustements nécessaires jusqu'à la fin du mois de décembre.

b) La globalisation des enveloppes d'heures déléguées aux académies

La préparation de la rentrée 1999 s'est déjà inscrite dans la perspective de la contractualisation. Les moyens du second degré ont été notifiés le 4 décembre 1998. Pour accroître les marges de manœuvre des académies, et pour leur donner les moyens d'une meilleure maîtrise de leur gestion, les moyens d'enseignement et de remplacement du second degré ont été globalisés, même si, pour la prochaine rentrée scolaire, par souci de transparence et pour permettre aux académies de se repérer par rapport aux notifications des années précédentes, la part indicative des moyens d'enseignement a été identifiée. Les moyens consacrés aux actions spécifiques en heures et en emplois, attribués par la direction de

l'enseignement scolaire et habituellement notifiés au mois de mai (principalement les moyens de la formation continue des enseignants et ceux de la loi quinquennale pour l'emploi), ont également fait l'objet d'une globalisation à hauteur de 80 % et ont été notifiés au mois de décembre.

Cette globalisation de leurs moyens d'enseignement et de remplacement devrait permettre aux académies de rapprocher leur stock de moyens budgétaires de leur potentiel en personnels enseignants et de réduire progressivement les écarts qui se sont creusés, qui rendent difficile la maîtrise de la gestion dans le second degré. Cet effort de globalisation – et d'une notification dans de meilleurs délais – est aussi marqué en matière de crédits pédagogiques, qui ont été notifiés aux académies le 25 janvier 1999 (au lieu du mois de mars les années précédentes).

Le dialogue avec les académies s'est efforcé d'inscrire la préparation de la rentrée dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. L'effort, timide cette année, se heurte à la difficulté de construire des prévisions fiables d'évolution des effectifs d'élèves dans chaque académie. La consolidation des prévisions des académies, qui intègrent le volontarisme de leurs projets pédagogiques (réduire le taux de sorties sans qualifications, augmenter le taux de scolarisation à deux ans,...) ne coïncide pas avec les prévisions effectuées au niveau national, qui, avec une probabilité sans doute plus forte, extrapolent la situation actuelle. Par ailleurs, les mouvements fins de populations, à l'intérieur des académies, sont difficiles à anticiper de la part des services académiques, et, *a fortiori*, au plan national. En tout état de cause, pour effectuer sa répartition, la DESCO doit s'efforcer avant tout de réduire les écarts constatés entre académies.

3.– La gestion et les affectations des enseignants par la direction des personnels enseignants

La direction des personnels enseignants (DPE) est la seule à connaître, au niveau central, les enseignants en tant que personnes physiques. A ce titre, elle élabore leurs statuts, elle supervise leur recrutement et elle organise leurs mutations.

a) Le statut des personnels enseignants du second degré

Les enseignants du second degré sont des fonctionnaires de l'État de catégorie A, relevant des dispositions générales relatives à la fonction publique de l'État (lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 et n° 84-16 du 11 janvier 1984). Ils sont nommés et titularisés, sur concours, par arrêté du ministre chargé de l'éducation. Les statuts particuliers de chacun des corps

concernés sont fixés par décrets, élaborés par la direction des personnels enseignants (*cf. annexe n° 1*).

L'essentiel des effectifs est constitué de professeurs certifiés (214.493 en 1999), avec des obligations de service de 18 heures ou de 20 heures selon la discipline enseignée. Les professeurs agrégés ont quant à eux des obligations de service de 15 heures ou 17 heures. Il y a 2.150 professeurs de chaire supérieure dans l'enseignement post-baccalauréat (classes préparatoires aux grandes écoles). Il existe des corps spécifiques pour les professeurs d'éducation physique et sportive et chargés d'éducation physique et sportive, ainsi que pour les professeurs de lycée professionnel.

Certains corps sont en voie d'extinction : les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) et les professeurs de lycée professionnel du premier grade (PLP 1) qui sont intégrés dans le deuxième grade (PLP 2). Il faut également noter que sont présents dans l'enseignement secondaire 6.049 professeurs des écoles et 3.198 instituteurs, essentiellement dans les classes des sections d'éducation spécialisée.

Les enseignants non titulaires sont avant tout des maîtres auxiliaires (MA), recrutés directement par les recteurs. Les MA bénéficient d'un droit à titularisation en application de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, relative notamment à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique. Les professeurs contractuels et les professeurs associés, pour les disciplines d'enseignement technologique et professionnel, sont également recrutés au niveau de l'académie. Les vacataires sont par contre recrutés directement par le chef d'établissement. Enfin, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat (MI/SE) peuvent, le cas échéant, assurer des remplacements de courte durée.

b) La gestion des concours de recrutement par discipline

La direction des personnels enseignants est seule à connaître la répartition par discipline des enseignants recrutés. A cet égard, l'existence de 350 disciplines d'enseignement rend difficiles les ajustements entre les moyens globaux exprimés en heures indifférenciées et les besoins devant les élèves qui sont très diversifiés, notamment compte tenu de la multiplication des options offertes par les établissements.

Pour calibrer les concours de recrutement, la DPE calcule des besoins en nouveaux enseignants qui correspondent aux effectifs nécessaires pour compenser les départs à la retraite, compte tenu de l'évolution démographique du nombre d'élèves et de la structure pédagogique des programmes. En raison de l'arrêt du recrutement des maîtres-auxiliaires, les besoins estimés incluent aussi, pour la première fois en 1998, les moyens de remplacement. Le modèle utilisé et les projections réalisées pour les années 2000-2007 sont détaillés dans la troisième partie de ce rapport.

Il faut bien avoir à l'esprit que les recrutements réalisés par concours ne se traduisent en affectations effectives que deux années après le recensement des besoins.

4.- Le mouvement national, ancienne et nouvelle versions

a) L'ancienne version du mouvement national

A l'origine de tout mouvement de personnel, on trouve deux éléments : des candidats ayant formulé des vœux de mutation et des postes vacants. Le mouvement est le résultat de la confrontation de ces deux éléments. Le mouvement national des personnels enseignants du second degré est organisé par discipline d'enseignement. Pour les enseignants de lycée, il se fait tous corps confondus (professeurs agrégés, certifiés, chargés d'enseignement, adjoints d'enseignement,...). Le mouvement organisé au titre de la rentrée 1998 a porté sur 110 247 demandes. Sur ce total, 50 030 agents ont été mutés ou affectés, dont 43 370 sur leurs vœux. Le mouvement organisé au titre de la rentrée 1997 avait porté sur 101 392 demandes. Sur ce total, 43 201 agents avaient été mutés ou affectés, dont 36 928 sur leurs vœux.

Le mouvement national des personnels enseignants du second degré se décompose en un mouvement général qui traite l'ensemble des demandes et des postes, au moyen d'un barème indicatif à forte coloration sociale, et des mouvements particuliers et spécifiques qui permettent de réaliser l'adéquation entre le profil des postes et le choix des agents les plus qualifiés pour les pourvoir ; le choix des candidats sans utilisation d'un barème tient largement compte de l'avis de l'inspection générale de l'Éducation nationale ou est effectué par les recteurs.

Le barème du mouvement général

Le mouvement général s'effectue au moyen d'un barème indicatif qui prend en compte :

- des points donnés en fonction de l'échelon atteint ;
- des points donnés en fonction du nombre d'années passées dans le poste actuel.

A ces paramètres s'ajoutent :

- des éléments liés à la situation administrative, comme le type d'affectation (titulaire académique ou titulaire remplaçant, occupation d'un poste dans un établissement situé en ZEP ou dans un établissement sensible...);
- des éléments relatifs aux vœux formulés par l'enseignant : une bonification est par exemple accordée aux professeurs agrégés qui souhaitent être affectés dans les lycées ou aux agents qui formulent chaque année le même vœu portant sur un département ;
- des éléments à caractère familial dont les plus importants sont les bonifications qui visent à rapprocher l'enseignant de son conjoint, compte tenu des dispositions de l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Les mouvements particuliers et spécifiques

Il existe une vingtaine de mouvements particuliers ou spécifiques qui représentent un peu moins de 10 % de l'ensemble des candidatures présentées au titre de tous les mouvements. Tous ces mouvements ont comme finalité la prise en compte de la spécificité des postes, soit au niveau de l'enseignement dispensé, soit en raison des compétences particulières recherchées, soit en raison des contraintes géographiques, soit en raison de publics difficiles.

Les mouvements particuliers les plus importants concernent les affectations dans les classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que dans les classes de techniciens supérieurs. Le choix des candidats retenus est effectué par l'inspection générale de l'Éducation nationale qui recherche les agents les plus compétents pour pourvoir ces postes de niveau post-baccalauréat. De même, il existe depuis 1993 un mouvement organisé pour pourvoir les postes dans les établissements sensibles, sur la base exclusive du volontariat. Pour la rentrée 1998, 2.611 demandes d'affectation ont été

présentées et 778 affectations prononcées. Le mouvement dans les établissements sensibles ou difficiles développant des actions de pédagogie différenciée a, quant à lui, recueilli 943 demandes et permis l'affectation de 250 enseignants.

Le mouvement particulier pour pourvoir les postes dans certains petits établissements ruraux isolés des académies de Clermont-Ferrand, Dijon, Limoges et Montpellier, ainsi que le mouvement spécifique dans certains établissements isolés des académies de La Guadeloupe et de la Guyane, ont également été reconduits en 1998.

b) Les limites de l'ancien système

Les modalités mises en place jusqu'à présent permettaient de réaliser lors d'une seule opération les mutations, les premières affectations et les réintégrations, en prenant en compte tous les postes vacants et ceux libérés par une mutation. Elles mettaient en concurrence, pour un même poste, tous les candidats, qu'ils soient extérieurs ou déjà présents dans l'académie. Avec les larges possibilités offertes dans la formulation des vœux (établissement ou service précis, commune, groupement de communes, département ou tous les postes de l'académie), les candidats demandaient sans risque leur mutation, puisqu'ils conservaient le poste dont ils étaient titulaires s'ils n'obtenaient pas satisfaction.

Cependant, le ministère de l'Éducation nationale a observé qu'une majorité des demandes de mutation correspond à une volonté de changer d'affectation au sein de la même académie. L'analyse des vœux exprimés en 1998 montre en effet que 67,1 % des enseignants qui ont déposé une demande de mutation au mouvement général expriment en premier vœu un établissement (dans 64 % des cas) ou une zone géographique située dans l'académie où ils sont déjà affectés. Ceux qui demandent en premier vœu un changement d'académie représentent 32,9 %.

Le système utilisé jusqu'alors conduisait donc à faire remonter à la direction des personnels enseignants plus de 110.000 dossiers de demande de mutation qui devaient être vérifiés et traités, alors que la majorité des affectations prononcées par le ministre se faisait à l'intérieur d'une même académie. De plus, les règles permettant d'organiser chaque année à l'échelon national le mouvement de tous les personnels enseignants du second degré se sont considérablement complexifiées au fil des ans, puisqu'elles visent à prendre en compte les situations particulières des personnels et les contraintes locales du service public de l'enseignement. Ces règles sont également mal comprises des enseignants.

Elles étaient d'ailleurs souvent corrigées au niveau académique, où le Rectorat redistribuait les enseignants affectés dans son ressort par le

système des délégations rectorales, qui doublait ainsi le mouvement national. Dans une académie comme celle de Toulouse, près du tiers des enseignants se voyaient ainsi réaffectés en délégations rectorales sur un poste correspondant mieux à leur attente. L'unicité du mouvement national cachait des mouvements académiques plus souples qui avaient cependant l'inconvénient de durer jusqu'à la semaine de rentrée des élèves.

c) La mise en place du nouveau mouvement déconcentré

Pour la rentrée 1999, des mesures ont été engagées, avec la publication de deux décrets du 13 octobre 1998 (n° 98-915 et n° 98-916), afin de procéder à la déconcentration du mouvement des personnels enseignants du second degré. Elles s'insèrent dans un vaste processus de déconcentration des responsabilités au sein du système éducatif concernant l'ensemble du domaine des ressources humaines. Son principal objectif est d'apporter une amélioration qualitative de la gestion des personnels, et notamment une connaissance plus rapide des affectations des enseignants. Les nouvelles modalités mises en place participent de la volonté de gérer le système éducatif au plus près des intérêts des élèves et des attentes des enseignants, et de s'adapter à la stabilisation des effectifs.

Ces nouvelles modalités doivent offrir aux recteurs plus de souplesse dans la gestion des besoins des établissements scolaires qui relèvent de leur autorité et faciliter une meilleure adéquation entre le profil des postes et la compétence des agents les plus qualifiés pour les pourvoir. Elles doivent également permettre de rendre ces procédures plus conformes aux attentes des personnels, plus proches des usagers et plus efficaces au regard de l'intérêt des élèves.

Le nouveau mouvement déconcentré est organisé selon le principe suivant : seules les mutations inter-académiques continuent à relever de la compétence ministérielle, à l'exception de certains mouvements particuliers ou spécifiques, essentiellement les affectations en classes préparatoires aux grandes écoles. Ce principe conduit à instaurer deux mouvements successifs : un mouvement inter-académique à l'échelon central et un mouvement intra-académique qui confie aux recteurs l'affectation précise dans un établissement ou dans des fonctions de remplacement.

Le mouvement inter-académique est réalisé par discipline avec trente vœux possibles (un par académie) et régulé par des soldes (différences entre le nombre d'entrants et le nombre de sortants de l'académie à l'issue du mouvement) qui ont été fixés dans la discipline considérée pour chacune des académies. Ces dernières doivent donc, dans un premier temps, évaluer par discipline leurs besoins d'enseignement permanents (postes) et

occasionnels (remplacement) et leurs ressources. A partir des besoins prévisionnels des académies, un dialogue s'engage avec l'administration centrale afin de traduire pour chacune une capacité d'accueil exprimée en solde.

Pour départager les candidats qui souhaitent changer d'académie, les critères de classement s'appuient sur un barème reprenant en grande partie les éléments actuels utilisés pour l'ancien mouvement général, soit :

- l'ancienneté dite d'affectation et l'ancienneté liée à l'échelon ;
- la valeur professionnelle au travers de l'échelon et du mode d'accès à l'échelon ;
- les affectations spécifiques : affectations en zone de remplacement en ZEP ou en établissement sensible ;
- la situation individuelle, notamment la reprise des points acquis par le renouvellement des vœux départementaux préférentiels (pour convenance géographique), le nombre d'enfants à charge, le rapprochement de conjoint et la prise en compte de priorité médicale (sur avis du médecin conseil de l'académie).

Par ailleurs, un dispositif d'information et de conseil à destination des candidats au mouvement a été mis en place dans les rectorats pour leur permettre de définir une stratégie de mutation et de formuler des vœux en étant guidés. Un outil d'aide à la décision individuelle a été prévu pour permettre aux candidats d'apprécier leurs chances d'entrer dans une académie et plus particulièrement dans un département.

A l'issue de cette première phase qui doit s'achever en avril, les enseignants qui ont été nommés par le ministre dans une nouvelle académie doivent participer avec les enseignants déjà présents dans l'académie aux opérations du mouvement intra-académique. Ce mouvement se déroule également par discipline avec un nombre de vœux qui reste à déterminer et sur la base d'un barème reprenant tels quels les critères nationaux énoncés ci-dessus, auxquels s'ajoutent des critères communs à toutes les académies liés :

- aux postes sollicités : postes à conditions d'enseignement particulières (ZEP, établissements sensibles, postes à complément de service, remplacements) ;
- aux grades (agrégés demandant une affectation en lycée) ;

- à la prise en compte de priorités réglementaires ouvrant droit à réintégration.

Une partie du barème de chaque candidat au mouvement intra-académique est liée aux contextes académiques de manière à prendre en compte les spécificités locales. Par ailleurs, comme pour le mouvement inter-académique, un dispositif fournit aux candidats, au moment de la formulation des vœux, des informations sur les éléments qui entrent en compte dans leur barème et sur les possibilités d'affectation dans l'académie, afin de leur permettre d'évaluer au mieux les chances d'obtenir satisfaction.

B.– LA GESTION AU NIVEAU LOCAL DE L'EDUCATION NATIONALE

La gestion des enseignants du second degré au niveau local, académique puis de chaque établissement, reproduit la dichotomie existant au niveau de l'administration centrale entre moyens en postes et moyens en personnels.

1.– La gestion au niveau académique

Afin de tenir compte de deux gestions séparées, celle des postes ou emplois exprimés en heures d'enseignement et celle des enseignants personnes physiques affectés dans l'académie, il existe dans chaque rectorat deux divisions opérationnelles différentes : une division de l'organisation scolaire (DOS) et une division des personnels enseignants. Il revient toutefois, bien entendu, à chaque rectorat de rapprocher l'ensemble des moyens budgétaires de la totalité des personnels enseignants, aussi bien les titulaires que les titulaires académiques, les titulaires remplaçants et les maîtres-auxiliaires, afin d'assurer leur adéquation, et donc de « retomber sur ses pieds ».

a) Les affectations de postes par l'intermédiaire de la dotation horaire globale

Chaque recteur reçoit du directeur de l'enseignement scolaire, dans le courant du mois de décembre, une notification de ses moyens d'enseignement et de remplacement sous la forme d'une enveloppe globale exprimée en équivalents temps plein. Le calcul de cette enveloppe, qui fait l'objet d'une négociation ainsi qu'il a été indiqué, se fait sur la base des critères suivants : les prévisions d'effectifs scolarisés, la structure de l'académie selon les types d'établissements et de formations dispensées, la taille des divisions et le taux d'encadrement, un indicateur de disparités sociales.

L'enveloppe globale doit désormais - pour la rentrée scolaire 1999 pour la première fois - être répartie entre la partie enseignement et la partie remplacement, alors que ces deux enveloppes étaient auparavant fléchées par le ministère. L'estimation du volant d'heures nécessaires pour le remplacement (5 % dans les académies visitées) se fait à partir des observations de l'année en cours, en dépit des forts aléas par période et par discipline. Il est procédé à ce moment-là à une conversion des ETP en heures d'enseignement, selon un rendement horaire propre à chaque académie qui dépend de la structure de son corps enseignant (les obligations de service variant avec les statuts des professeurs, ainsi qu'il a été montré au I, A, 3, a). Il faut également déduire les décharges de service de cette dotation horaire. Il est par ailleurs toujours conservé un volet de quelques milliers d'heures pour pouvoir mener des actions pédagogiques et qualitatives particulières, notamment pour les ZEP ou l'enseignement des langues.

La dotation académique doit aussi être répartie entre les lycées et les collèges de l'académie. En effet, si la division de l'organisation scolaire (DOS) du rectorat gère tous les lycées, il revient à chaque inspection académique de gérer la dotation horaire attribuée aux collèges, par l'intermédiaire de sa propre DOS. Cette répartition collèges-lycées fait l'objet d'un comité technique paritaire académique (CTPA) dans le courant du mois de janvier. Au niveau de chaque DOS compétente, il est ensuite attribué une dotation horaire globale (DHG) à chaque établissement. Toujours selon le principe de la globalisation des moyens, chaque collège ou lycée reçoit une DHG regroupant les heures-postes et les heures supplémentaires.

b) Les affectations des personnels

Les affectations des enseignants sur des postes dans chaque établissement relève de la direction des personnels enseignants (DPE) de chaque rectorat. A la différence de la gestion des moyens, il n'y a pas de délégation aux inspections académiques, qui ne disposent pas d'une DPE.

Si les recteurs ont toujours été responsables du recrutement de maîtres-auxiliaires – sur autorisation ministérielle compte tenu des moyens budgétaires –, ils se sont vus investis de nouvelles compétences depuis les années 1980. Les recteurs ont ainsi compétence :

- depuis 1985, pour prononcer les affectations provisoires sur postes vacants des titulaires académiques (TA)⁽³⁾, au nombre de 39.490 à la rentrée scolaire 1997 ;
- depuis 1986, pour prononcer l'affectation des enseignants en réadaptation ;
- depuis 1987, pour prononcer la réaffectation des enseignants dont le poste a été supprimé ou transformé par suite d'une mesure de carte scolaire.

Après les opérations du mouvement national, chaque recteur doit donc organiser localement un processus semblable pour affecter à la rentrée scolaire les enseignants titulaires académiques (TA) de son académie, auxquels s'ajoutent les nouveaux TA nommés au mouvement national (14 650 enseignants ont été affectés comme titulaire académique lors du mouvement 1998). Il doit aussi affecter les stagiaires d'I.U.F.M. qui effectuent un service de six heures en établissement scolaire.

De plus, le système des délégations rectorales permettait aux recteurs de modifier discrétionnairement les affectations, hors barème, à la demande des titulaires intéressés. Ils procédaient à des affectations sur postes provisoirement vacants de personnels par ailleurs titulaires d'un poste définitif dans l'académie. De nombreux postes étaient ainsi soustraits du mouvement national, et les académies pouvaient refaire ledit mouvement en leur sein. Dans les académies du midi de la France par exemple, 30 % des postes bénéficiaient d'une délégation rectorale. De même en Guyane, où le tiers des postes étaient rapatriés par ce moyen aux Antilles lorsque les deux académies n'étaient pas séparées. Ce système de délégation rectorale n'existera plus puisque le mouvement tout entier sera déconcentré.

⁽³⁾ *Les titulaires académiques sont des personnels titulaires, régis par le décret n° 85-1059 du 30 septembre 1985, nommés par le recteur dans le cadre de la circonscription académique et chargés d'assurer le remplacement de professeurs provisoirement absents sur des emplois vacants pour au moins une année scolaire.*

2.- La gestion au niveau des établissements

a) L'autonomie d'organisation des établissements

Le calcul de la dotation horaire globale (DHG) attribuée à chaque établissement par les services académiques est fondé sur une structure type de l'établissement et sur le coût horaire par division standard. Le point essentiel des négociations avec le chef d'établissement porte sur les structures, en ce qui concerne notamment les effectifs prévisionnels d'élèves, les dédoublements de classes et les options proposées. Des ajustements d'ordre matériel, structurel et qualitatif sont également réalisés. A l'issue de ces négociations se tient, avant la fin du mois de janvier, un comité technique paritaire académique pour les lycées et départemental pour les collèges, préalablement à la notification de la DHG.

En vertu du principe d'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), chaque chef d'établissement demeure libre d'organiser sa structure pédagogique. Il doit toutefois rester dans le cadre du projet d'établissement et de la politique rectorale. Il est également matériellement tenu par les moyens horaires disponibles. Sur ces bases, le chef d'établissement doit faire délibérer le conseil d'administration sur le projet de répartition de la DHG en heures postes, heures supplémentaires, supports pour les stagiaires d'I.U.F.M. et compléments de service et communiquer à la DOS compétente la ventilation retenue. Des ajustements sont possibles jusqu'au mois de juin. La structure pédagogique définitive de la prochaine rentrée scolaire est alors validée et arrêtée, et les enseignants affectés dans l'établissement à la suite du mouvement. Il y aura bien un professeur dans chaque salle de cours en septembre.

Il est à noter, au plan technique, qu'à partir de la rentrée scolaire 1999, les établissements utiliseront un nouvel outil informatique de gestion, destiné notamment au paiement des vacances, qui permettra de remplacer l'échange de documents papier par des liaisons informatiques directes entre les établissements et les services académiques.

En application du principe d'autonomie des établissements, il faut également rappeler que, face aux difficultés rencontrées pour assurer, de façon complète et permanente, le service d'enseignement en présence des élèves, le décret n° 89-497 du 12 juillet 1989 a permis le recrutement d'agents vacataires temporaires. Il s'agit d'une compétence exclusive du chef d'établissement. Sous son entière responsabilité et dans la limite des moyens financiers dont il dispose à cet effet, celui-ci peut ainsi recourir à ce moyen très souple, non seulement pour pallier les inconvénients résultant du non-remplacement des professeurs absents pour une courte durée, mais aussi

pour assurer, dans certains cas, des groupements d'heures d'enseignement au bénéfice des élèves.

Les chefs d'établissement doivent s'assurer de la compétence des candidats, notamment de la condition de diplôme (niveau licence) ou de l'expérience professionnelle antérieure pour les disciplines technologiques et professionnelles. La seule véritable contrainte concerne la durée de service de ces agents vacataires, qui ne peut excéder au total, pour une année scolaire, dans un ou plusieurs établissements, un maximum de 200 heures de vacations.

b) La gestion des remplacements

La gestion des professeurs absents est une question sociale fondamentale car très directement visible par les élèves et les parents. Dans ce domaine, le chef d'établissement dispose d'une responsabilité particulière lourde. Au-delà des moyens de remplacement qui lui sont attribués par le rectorat et tardent souvent à venir - puisqu'il faut compter un délai de quinze jours d'absence pour déléguer un remplaçant - ou sont insuffisants en cas de pics d'absence - en cas d'épidémie de grippe par exemple -, le chef d'établissement peut jouer sur l'organisation des emplois du temps en faisant effectuer des heures supplémentaires à des collègues au sein de l'établissement. Il doit utiliser son autorité pour éviter les prolongations successives des absences et pour s'assurer que les remplaçants ne tardent pas à venir prendre leur poste. Il peut également décider d'avoir recours à un vacataire qu'il aura lui-même choisi.

Dans ce domaine, l'inégalité entre l'enseignement public et l'enseignement privé est cependant manifeste. Dans un cadre concurrentiel, il va de soi que la durée d'attente du remplaçant est une donnée fondamentale. Or, il semble que les crédits de remplacement ne sont aujourd'hui encore pas limitatifs en pratique dans l'enseignement privé, alors qu'ils devraient l'être comme ils le sont en droit pour l'enseignement public. Dans le cadre d'une véritable parité des moyens, il est indispensable de continger les moyens de remplacement du privé.

Le système de liste académique de choix, qui existe dans la seule académie de Lille, mériterait d'être étendu. Le chef d'établissement est ainsi tenu de puiser dans une liste de suppléants par zone géographique (bassin de formation), consultable par minitel, et ne peut recruter de remplaçant librement que si cette liste est épuisée. Ce système équilibré limite les appels libres tout en garantissant la qualité des remplacements effectués.

Laisser cette page blanche sans numérotation

II.- ETAT DES LIEUX : LES MOYENS EN PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRE

La déconcentration de la gestion, qui reste un objectif souhaitable, tend nécessairement à éloigner l'administration centrale des services déconcentrés. L'information circule plus lentement, elle devient plus complexe à regrouper, à analyser et à recouper. Ces difficultés ont parfois conduit à taxer l'Éducation nationale d'une certaine opacité dans sa gestion, ce que dément la quantité d'informations apportée à vos Rapporteurs à l'occasion de la rédaction de ce rapport d'information.

Les tableaux suivants ont été fournis par le ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, par les quatre directions saisies : la direction de la programmation et du développement (DPD), la direction de l'enseignement scolaire, la direction des affaires financières et la direction des personnels enseignants.

Les données fournies par la direction de la programmation et du développement résultent de l'enquête annuelle sur le service des personnels enseignants, nommés pour l'année scolaire 1997-1998, dispensant un enseignement de formation initiale, ne fût-ce qu'une heure par semaine, dans un établissement du second degré public (y compris les formations post-baccalauréat dispensés en lycée) à l'exclusion des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA). Les enseignants du premier degré affectés dans les établissements du second degré sont également comptabilisés. Ces données sont issues de fichiers informatiques extraits des « bases relais » constituées à partir des logiciels implantés dans les établissements, de données « papier » pour certains établissements et académies, ainsi que de l'estimation de données manquantes.

Cette partie rassemble d'abord des informations d'ordre statistique sur les emplois par académie, puis des indications du nombre d'emplois par discipline. Elle donne ensuite un aperçu du nombre d'élèves par division, puis effectue une répartition des emplois par corps, catégorie et établissement. Enfin, après un éclairage du nombre d'heures supplémentaires par académie, il est donné le détail des mises à disposition, détachements et décharges de service.

A.- LES EMPLOIS PAR ACADEMIES

Les tableaux suivants, fournis par la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, donnent des informations sur le nombre d'enseignants du second degré par académies.

**NOMBRE D'ÉLÈVES ET D'ENSEIGNANTS
DANS LES COLLÈGES**

Académies	Professeurs	Élèves	Professeurs/pour 100 élèves
Aix-Marseille	8.452	120.341	7
Amiens	6.730	97.004	6,9
Besançon	3.853	53.820	7,2
Bordeaux	8.209	117.526	7
Caen	4.558	63.073	7,2
Clermont-Ferrand	3.851	48.967	7,9
Corse	956	12.692	7,5
Créteil	12.999	195.561	6,6
Dijon	5.512	77.325	7,1
Grenoble	8.829	127.098	6,9
Guadeloupe	1.861	27.862	6,7
Guyane	776	12.341	6,3
Lille	13.860	190.874	7,3
Limoges	2.274	29.031	7,8
Lyon	8.420	116.190	7,2
Martinique	1.744	26.672	6,5
Montpellier	6.910	99.876	6,9
Nancy-Metz	8.587	114.111	7,5
Nantes	7.779	106.535	7,3
Nice	5.762	82.549	7
Orléans-Tours	8.120	114.879	7,1
Paris	4.233	56.879	7,4
Poitiers	5.207	70.079	7,4
Reims	5.070	68.648	7,4
Rennes	6.716	90.246	7,4
Réunion	3.367	55.563	6,1
Rouen	6.738	98.161	6,9
Strasbourg	5.580	80.281	7
Toulouse	7.201	97.806	7,4
Versailles	16.801	249.908	6,7
France sans TOM	190.955	2.701.89	7,1

Source : direction de la programmation et du développement.

Pour les collèges, on remarque que le nombre de professeurs pour cent élèves varie entre 6,1 % à la Réunion et 7,9 % à Clermont-Ferrand, la moyenne se situant à 7,1 %. Les moyennes des quatre DOM se placent en-dessous de la moyenne nationale.

**NOMBRE D'ÉLÈVES ET D'ENSEIGNANTS
DANS LES LYCÉES PROFESSIONNELS**

Académies	Professeurs	Élèves	Professeurs/pour 100 élèves
Aix-Marseille	2.197	20.897	10,5
Amiens	2.501	24.429	10,2
Besançon	1.438	12.909	11,1
Bordeaux	2.618	25.104	10,4
Caen	1.221	11.211	10,9
Clermont-Ferrand	1.168	11.1367	10,5
Corse	266	2.192	12,1
Créteil	2.317	22.875	10,1
Dijon	998	9.103	11
Grenoble	2.143	19.280	11,1
Guadeloupe	552	6.089	9,1
Guyane	156	1.592	9,8
Lille	5.885	62.034	9,5
Limoges	889	6.975	12,7
Lyon	2.716	24.651	11
Martinique	546	5.139	10,6
Montpellier	1.682	15.161	11,1
Nancy-Metz	3.170	28.679	11,1
Nantes	2.431	23.540	10,3
Nice	1.304	12.776	10,2
Orléans-Tours	2.201	21.660	10,2
Paris	1.448	12.413	11,7
Poitiers	1.772	15.219	11,6
Reims	1.489	15.097	9,9
Rennes	2.188	19.616	11,2
Réunion	1.121	12.057	9,3
Rouen	1.512	14.847	10,2
Strasbourg	1.280	11.554	11,1
Toulouse	2.587	22.675	11,4
Versailles	3.140	31.662	9,9
France sans TOM	54.936	522.573	10,5

Source : direction de la programmation et du développement.

En ce qui concerne les lycées professionnels, l'écart le plus élevé entre deux académies, pour le nombre de professeurs pour 100 élèves, se monte à 3,6 %, soit un écart beaucoup plus grand que pour les collèges (1,8 %). On remarque là encore la relative sous-dotation des DOM (sauf pour la Martinique). Le taux d'encadrement plus élevé dans les lycées professionnels s'explique par les structures des activités pédagogiques (travail en demi-groupes dans les ateliers).

**NOMBRE D'ÉLÈVES ET D'ENSEIGNANTS
DANS LES LYCÉES**

Académies	Professeurs	Élèves	Professeurs/pour 100 élèves
Aix-Marseille	5.854	62.897	9,3
Amiens	4.407	50.123	8,8
Besançon	3.104	32.308	9,6
Bordeaux	6.164	67.465	9,1
Caen	3.370	36.333	9,3
Clermont-Ferrand	2.747	28.421	9,7
Corse	566	6.101	9,3
Créteil	10.209	116.022	8,8
Dijon	4.510	47.206	9,6
Grenoble	6.638	73.887	9
Guadeloupe	1.048	13.138	8
Guyane	274	2.886	9,5
Lille	9.345	107.631	8,7
Limoges	1.739	17.982	9,7
Lyon	5.982	66.604	9
Martinique	1.138	13.069	8,7
Montpellier	4.742	52.802	9
Nancy-Metz	6.108	63.948	9,6
Nantes	5.526	61.485	9
Nice	3.644	42.909	8,5
Orléans-Tours	5.620	61.665	9,1
Paris	6.207	61.970	10
Poitiers	3.580	38.606	9,3
Reims	3.120	35.343	8,8
Rennes	5.476	58.453	9,4
Réunion	1.904	23.673	8
Rouen	4.685	53.769	8,7
Strasbourg	4.565	47.700	9,6
Toulouse	5.431	56.669	9,6
Versailles	12.855	147.469	8,7
France sans TOM	140.558	1.548.521	9,1

Source : direction de la programmation et du développement.

Les écarts se réduisent dans les lycées d'enseignements général et technologique par rapport à ceux constatés dans les lycées professionnels. L'écart le plus important entre deux académies se monte à 2 %. Paris a le chiffre le plus élevé (10 professeurs pour 100 élèves), la Guadeloupe le plus bas (8 professeurs pour 100 élèves). Si les lycées concentrent la plus grande masse d'enseignants et d'élèves, le taux de professeurs pour 100 élèves est en moyenne plus bas.

B.- LES EMPLOIS PAR DISCIPLINES

Les tableaux placés en annexe n° 3, fournis par le ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, indiquent la répartition des enseignants du second degré par disciplines, au collège, au lycée et au lycée professionnel.

Il a été réalisé une agrégation statistique des 350 disciplines afin de les regrouper et de faciliter la lecture. La lecture de ces tableaux doit intégrer les problèmes de bivalence, notamment pour les lycées professionnels et les collèges (par exemple, au collège, le nombre réduit d'enseignants d'éducation musicale indiqué (7) correspond aux enseignants assurant exclusivement l'enseignement de cette discipline). Il faut enfin noter que le tableau relatif au collège ne comprend que les PEGC.

C.- LE NOMBRE D'ELEVES PAR DIVISION

Le tableau suivant, toujours placé en annexe, indique le nombre d'élèves moyen par division par académie et par type d'établissement. Ces données ne correspondent pas strictement à des préoccupations de gestion des personnels enseignants ; néanmoins, elles donnent un aperçu des différences d'encadrement (et de pénibilité du travail) entre académies.

On retrouve l'encadrement relatif plus élevé pour les lycées professionnels (22 élèves par division), en raison du travail par demi-groupes. Ce chiffre regroupe néanmoins de grandes disparités : 18,6 élèves à Rennes et 26,6 élèves en Guadeloupe.

Il est à noter que le collège et le lycée présentent des variations d'effectifs moins grandes entre les académies que pour le lycée professionnel.

D.- LES EMPLOIS PAR CORPS ET ETABLISSEMENTS

La complexité de la gestion par discipline se double d'une gestion parallèle « transversale » marquée par une logique statutaire et catégorielle, comme le montrent les tableaux ci-après.

1.– Répartition par corps

Le premier tableau présente les effectifs d’enseignants du second degré répartis par corps.

**RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ
PAR CORPS**

Professeurs de chaire supérieure	2.094
Agrégés	29.707
Certifiés et assimilés	221.200
Adjoints et chargés d’enseignement	8.290
Professeurs d’enseignement général de collège (PEGC)	35.544
Instituteurs et professeurs des écoles	4.997
Professeurs de lycée professionnel (PLP) 1	9.074
Professeurs de lycée professionnel (PLP) 2	49.857
Autres titulaires (grades non enseignants)	3
Total titulaires et stagiaires	370.766
Instituteurs suppléants	22
Autres non titulaires	15.661
Total général	386.449

Source : direction de la programmation et du développement.

2.– Répartition par type d’établissement

Le second tableau répartit les enseignants en fonction de l’établissement où ils enseignent.

**RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ
PAR TYPE D’ÉTABLISSEMENT**

Collèges	190.955
Lycées professionnels	54.936
Lycées	140.558
Total	386.449

Source : direction de la programmation et du développement.

3.– Répartition par corps et académie

Le tableau suivant, issu de la publication « Note d'information » du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie (mars 1997), fait le point sur la répartition catégorielle des enseignants du second degré. Il permet de mesurer les fortes inégalités entre les académies du point de vue de la « qualité » supposée des enseignants, à partir de leur niveau théorique.

On note ainsi la forte concentration d'agrégés à Paris et la sous-dotation des DOM (rapport de 1 à 8). Les DOM, avec la Corse, rassemblent des taux importants d'enseignants non titulaires. Ils présentent également une proportion très forte de professeurs de lycées professionnels.

RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ PAR CATÉGORIE SELON LES ACADÉMIES (1995-1996)

(en %)

	Agrégés et assimilés	Certifiés et assimilés	Adjoints et chargés d'enseignement	PEGC et personnels 1er degré	Professeurs lycées professionnels	Enseignants non titulaires
Aix-Marseille	10,8	55,1	3,9	12,9	14,1	3,2
Amiens	8	52,1	3,5	14,1	16,6	5,6
Besançon	8	54,5	3,3	13,8	16,9	3,6
Bordeaux	9,7	52,1	3,3	15,9	16,5	2,5
Caen	8,5	52	3,3	15,1	16	5
Clermont-Ferrand	8,7	50,6	3,7	17,6	16,1	3,3
Corse	6	52,6	4,8	12,4	11,4	12,7
Créteil	11,7	54,6	3,2	9	12	9,4
Dijon	9,7	53,1	3,1	14,9	14,8	4,4
Grenoble	10,4	55	4,2	13,2	13,9	3,3
Lille	7,3	51,5	3,3	14,9	18	5
Limoges	8,4	52,4	3,5	14,6	18,2	2,9
Lyon	11,7	53,7	3,3	12,5	15,7	3
Montpellier	9,1	55,6	3,8	14,1	13,4	4
Nancy-Metz	8,2	51	3,3	15,1	17,9	4,5
Nantes	9,4	53,8	3,5	14	15,3	3,9
Nice	9,9	56,6	3,8	12,4	12,3	5
Orléans-Tours	9,6	54,5	3,6	14,3	14,7	3,3
Paris	24,7	50	2,5	5,6	11,4	5,8
Poitiers	8,6	50,5	3,2	17,8	16,6	3,4
Reims	8,9	53,7	3,2	15,7	15	3,5
Rennes	9,2	54	3,4	14,1	15,8	3,4
Rouen	10,2	55,1	3,4	12,3	15	4,1
Strasbourg	10,8	52	3,1	12,7	17,6	3,8
Toulouse	9,3	52	3,1	14,9	16,9	3,8
Versailles	13,7	55,7	3,2	8,6	11,5	7,3
Moyenne Métropole	10,3	53,4	3,4	13,1	15	4,7
Guadeloupe	3,4	35,4	6,2	25,8	19,2	10
Martinique	3,5	30,3	5,1	31,4	23,6	6
Guyane	3,1	44,6	8,5	11,8	16,4	15,6
Antilles-Guyane	3,4	34,3	6	26,5	20,8	8,9
Réunion	6	45,7	3,9	16,1	18,2	10,1
Moyenne France	10,1	52,9	3,4	13,5	15,2	4,9

Source : ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, « Note d'information », mars 1997.

E.- LES HEURES SUPPLEMENTAIRES

Le tableau ci-dessous, élaboré par la direction de l'enseignement scolaire, rassemble les données relatives aux heures supplémentaires par académie.

NOMBRE D'HEURES SUPPLÉMENTAIRES PAR ACADÉMIE

Académies	Heures supplémentaires d'enseignement déléguées au 1er septembre 1998
Aix-Marseille	712.782
Amiens	650.880
Besançon	292.032
Bordeaux	765.198
Caen	359.694
Clermont-Ferrand	217.710
Corse	62.442
Créteil	1.377.93
Dijon	361.674
Grenoble	862.596
Guadeloupe	194.004
Guyane	78.912
La Réunion	405.864
Lille	1.210.28
Limoges	147.942
Lyon	796.482
Martinique	169.164
Mayotte	39.996
Montpellier	617.202
Nancy-Metz	578.160
Nantes	596.286
Nice	520.506
Nouvelle Calédonie	110.736
Orléans-Tours	790.992
Paris	437.580
Poitiers	361.242
Polynésie française	185.292
Reims	408.456
Rennes	470.556
Rouen	696.402
Saint-Pierre et Miquelon	5.328
Strasbourg	543.510
Toulouse	562.284
Versailles	1.795.37
Wallis-et-Futuna	5.616
Total	17.391.11

Source : direction de l'enseignement scolaire.

F.- LES DETACHEMENTS, LES MISES A DISPOSITION ET LES DECHARGES

Il est souvent reproché à l'Éducation nationale de compter dans ses rangs de nombreux enseignants mis à disposition ou détachés. En outre, il arrive que l'on lui fasse le grief d'entretenir une certaine opacité autour de ce sujet.

Dans ces conditions, il est préférable de donner à la fois des informations d'ordre national et académique.

1.- Les détachements

Le détachement est une position statutaire prévue par le titre II du statut général des fonctionnaires, autorisant un fonctionnaire à travailler hors de son corps d'origine tout en continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Les tableaux ci-dessous font le point sur les détachements de personnels enseignants du second degré, hors PEGC, par type d'organisme.

**EFFECTIF DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ
DÉTACHÉS AUPRÈS D'AUTRES ADMINISTRATIONS ET SERVICES**

Ministères	Total
Affaires étrangères divers	694
Affaires étrangères enseignement *	1.189
Affaires sociales santé ville	19
Agence pour l'enseignement français à l'étranger *	2.623
Agriculture *	710
Aménagement du territoire environnement	8
Coopération divers	74
Coopération enseignement *	780
Culture communication	134
Défense divers	114
Défense Ets d'enseignement *	476
Économie finance	31
Éducation nationale (emplois administratifs, 1er degré)	145
Emploi solidarité	15
Enseignement supérieur recherche *	1.237
Équipement transports logement	25
Fonction publique	1
Industrie poste télécom, commerce extérieur	23
Intérieur	20
Jeunesse et sports	1.405
Justice	123
Santé publique	5
Total	9.851

(*) fonctionnaires détachés effectuant un enseignement.

**EFFECTIF DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ
DÉTACHÉS AUPRÈS D'AUTRES ADMINISTRATIONS ET SERVICES**

Grands établissements	Total
Centre international d'études pédagogiques	47
Centre national de documentation pédagogique.	242
Centre national d'enseignement à distance	120
Centre national de la recherche scientifique.	97
Institut national de la recherche pédagogique.	48
Total	554
Collectivités territoriales	Total
Région	33
Département	44
Commune	213
Total	290
Divers	Total
Assemblée nationale (députés)	35
École nationale d'administration	64
Parlement européen (députés)	3
Sénat (sénateurs)	17
Total	122

Source : direction des affaires financières.

2.- Les mises à disposition et décharges de service

La mise à disposition est une position statutaire du fonctionnaire, prévue par l'article 41 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, qui conduit une administration à « prêter » des personnels qu'elle rémunère à d'autres administrations ou établissements publics. En ce qui concerne les mises à disposition, qui relèvent de la direction de la gestion des personnels, vos Rapporteurs disposent d'informations complètes fournies lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999.

En termes statistiques, afin d'éviter des confusions, il est utile de raisonner en termes d'équivalent-temps plein (ETP) : des mises à dispositions peuvent concerner un nombre élevé de personnes, mais être très limitées en heures.

En 1997, l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie a mis à disposition 947,5 personnels équivalents temps complet (ETP) :

- 289,5 font l'objet de remboursements. En effet, le budget du ministère perçoit parfois des compensations financières au titre des mises à disposition. En 1997, ces compensations se sont montées à 51,8 millions de francs (dont 37,5 millions de francs de la part de la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN) et 12,9 millions de francs correspondant au remboursement par la Cité des sciences et de l'industrie des rémunérations des personnels de l'Éducation nationale mis à sa disposition) ;

- 658 ne font pas l'objet de remboursement et correspondent donc à des aides accordées par le ministère soit aux associations complémentaires de l'enseignement public agréées (470 ETP), soit à d'autres administrations (94 ETP), soit à des organismes divers présentant un intérêt pour l'enseignement ou la recherche (comme la fondation Charles-de-Gaulle).

A la différence des mises à disposition, les décharges de services permettent aux enseignants de rester dans le cadre scolaire, mais sans effectuer un enseignement (exemple : participation à la maîtrise d'une chorale). Ces décharges sont gérées au niveau académique. Il faut notamment mentionner les décharges syndicales, au nombre de 1.207 ETP en 1998 au niveau national, régies par le décret n° 82-447 du 28 mai 1982.

3.- Décharges de service : le cas de l'académie de Lille

Le tableau suivant, fourni par l'académie de Lille, récapitule les heures de décharge pour l'année scolaire 1998-1999.

HEURES DE DÉCHARGES
ACADÉMIE DE LILLE
(Année scolaire 1998/1999)

Heures distinguées par type de décharges	Nombre d'heures		Nombre de personnes concernées	Équivalents temps plein
Heures effectuées devant élèves (ex. : chorales)	< 9	853,5	364	48
	> 9	106,5	9	6
Heures non effectuées devant élèves (ex. : action culturelle)	< 9	1.186,5	338	66
	> 9	1.720	182	96
Heures effectuées hors temps scolaire (ex : décharges syndicales, ZEP)	< 9	462,58	137	26
	> 9	1.763	132	98
Total	—	6.092,0	1.162	340

Source : académie de Lille.

4.- Les activités à responsabilité académique

Dans une note d'information fournie à vos Rapporteurs, la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, a défini les activités à responsabilité académique (ARA), anciennement « activités hors dotation horaire globale ».

« Certaines activités complémentaires, généralement d'une durée de quelques heures hebdomadaires, sans lien direct avec l'établissement dans lequel ils sont affectés, sont confiées aux enseignants. Ces activités ne sont, de fait, pas prises sur la dotation de l'établissement. Les enseignants restent cependant, en affichage, affectés pour la totalité de leur obligation de service dans le même établissement, sur le même type de support, dans la même fonction et la même discipline, même s'ils travaillent dans un autre lieu. On parle alors d'activités à responsabilité académique (ARA) (exemple : décharge syndicale, reconversion, activités culturelles...) ».

Des statistiques, détaillées et mises à jour, sont tenues par la DAF, qui établit notamment un recensement des ARA par fonctions.

Le tableau suivant ventile les ARA par catégorie et par académie.

**VENTILATION DES ACTIVITÉS À RESPONSABILITÉ ACADÉMIQUE
PAR PRINCIPALE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENT**

(unité : ETP équivalent temps plein)

Académie	Total	Collège	Lycée	Lycée professionnel	Section d'enseignement spécialisé	Zone de remplacement
Aix-Marseille	175,31	64,43	69,71	30,04	2,50	6,44
Amiens	192,33	84,93	58,95	40,35	7,60	0,50
Besançon	143,49	60,14	52,24	25,92	—	1,98
Bordeaux	122,11	48,43	49,27	18,04	1,35	1,40
Caen	132,99	62,60	51,35	16,37	1,33	0,44
Clermont-Ferrand	90,47	48,12	32,44	6,65	1,19	1,97
Corse	28,37	13,93	10,58	3,03	0,83	—
Créteil	348,54	129,97	148,55	41,40	—	2,06
Dijon	158,37	72,41	69,22	10,66	4,93	0,65
Grenoble	158,15	73,07	60,34	18,23	1,88	3,29
Guadeloupe	34,78	22,42	9,31	2,44	0,61	—
Guyane	9,55	6,04	1,66	1,79	—	0,06
La Réunion	80,38	41,13	20,51	16,74	1	—
Lille	320,09	140,40	87,21	73,45	14,13	1,40
Limoges	65,97	30,66	19,48	13,28	1,50	0,55
Lyon	163,23	77,79	60,75	19,69	2,50	0,50
Martinique	33,09	15,30	12,69	5,10	—	—
Montpellier	175,15	82,40	72,72	19,22	0,64	—
Nancy-Metz	265,97	106,40	79,44	54,85	12,85	8,52
Nantes	197,46	79,55	79,52	31,33	2,02	1,66
Nice	107,31	39,73	33,26	15,23	0,09	—
Orléans-Tours	186,54	87,67	63,32	27,18	5,1	2,77
Paris	243,87	98,01	112,74	30,42	0,63	1,22
Poitiers	90,91	39,15	31,22	18,28	0,76	—
Reims	120,78	57,21	28,83	16,19	15,98	0,03
Rennes	201,69	85	82,20	24,89	1,87	2,36
Rouen	157,65	81,19	60,45	12,88	2,34	0,29
Strasbourg	124,2	46,4	58,31	17,18	0,17	2,14
Toulouse	230,96	79,19	—	30,63	—	0,99
Versailles	317,59	134,42	—	41,26	7,54	2,93
Total	4.677,30	2.008,09	1.516,27	682,72	91,34	44,15
Part en %	100	42,9	32,4	14,6	2	0,9

Source : direction des affaires financières.

laisser cette page blanche sans numérotation

III.- QUELQUES PISTES POUR AMELIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LE SECOND DEGRE

Le travail d'un enseignant, c'est à dire la transmission d'un savoir, est surtout une affaire de relation humaine. En effet, l'équation personnelle de l'enseignant et celle de l'élève jouent un rôle central - c'est ce qui fait la richesse et la difficulté de ce métier.

D'un point de vue de gestion, ce constat banal a la conséquence suivante : le budget de l'enseignement scolaire est un budget de rémunérations. Derrière le caractère abstrait des chiffres et des statistiques, il ne faut pas oublier les hommes et les femmes du service public de l'éducation. Leur participation et, surtout, leur mobilisation, sont indispensables au succès de toute tentative de changement dans les modes de gestion.

Cette partie n'a que l'ambition de dresser quelques pistes destinées à améliorer la gestion des enseignants du second degré. La nécessité de suivre certaines de ces pistes a été depuis longtemps mise en évidence (gestion prévisionnelle du recrutement des enseignants, problème de la reconversion des professeurs en grande difficulté...). La mise en place de ces propositions s'est généralement heurtée, soit au manque de moyens, soit à la complexité de la tâche, voire aux conservatismes et aux habitudes.

Néanmoins, il n'est pas inutile de reprendre ces propositions et de les explorer de nouveau... après tout, ne dit-on pas que la répétition est un élément essentiel de la pédagogie ?

A.- COMMENT CONSERVER UNE NECESSAIRE SOUPLESSE A LA GESTION DU SYSTEME ?

1.- Deux exigences contradictoires

Tout observateur du système éducatif s'aperçoit rapidement qu'en matière de « calibrage » du nombre d'enseignants, deux exigences contradictoires, aussi légitimes l'une que l'autre, s'opposent.

a) L'exigence de souplesse

Compte tenu des effectifs d'élèves à scolariser (0,422 million d'élèves dans le second cycle général et technologique en 1960, 1,484 million en 1996), du nombre d'enseignants (386.449) et de la complexité croissante de l'offre pédagogique, le système qui aboutit à placer un enseignant d'une matière déterminée, devant une classe définie, à un

moment donné, exige une certaine souplesse pour fonctionner correctement. Dans le cas contraire, toute tension se répercuterait inévitablement sur les élèves. Il faut donc conserver des marges de manoeuvre, particulièrement en ce qui concerne le remplacement, qui constitue souvent le « maillon faible » de la chaîne éducative et fait l'objet de reproches fréquents de la part des élèves ou des parents d'élèves.

On remarque aussi que la demande pédagogique tend à varier dans le temps. Ainsi, on assiste à ce que certains appellent des « modes » parmi les élèves et leurs parents : par exemple, la vogue de l'allemand, puis, récemment, de l'espagnol. On peut également supposer que le développement des nouvelles technologies de l'information induira probablement dans les années à venir l'explosion de la demande actuelle de formation en sciences de l'informatique. De plus, chaque établissement souhaite conserver le maximum d'options afin de garder les « bons élèves ».

Face à cette demande exigeante et fluctuante de la part des élèves et de leurs parents, l'offre subit elle-même des à-coups pas nécessairement prévisibles, liés notamment aux réformes ministérielles, aux changements de programme, au développement de nouvelles technologies et à l'obsolescence accélérée de certains savoirs... Décider d'augmenter d'une heure ou de deux heures hebdomadaires un enseignement se chiffre en milliers d'heures supplémentaires et de postes.

Dès lors, l'ajustement nécessaire de l'offre et de la demande exige que l'on conserve des marges de manoeuvre, au risque de procéder à des « surcalibrages », constatés soit immédiatement, soit à terme. C'est ce que certains ont appelé la politique de « saturation des moyens ».

b) L'impératif de l'utilisation optimale de la ressource

La gestion du budget de l'enseignement scolaire s'inscrit, depuis une quinzaine d'années, dans un contexte de rigueur budgétaire généralisée. Cette rigueur, certes, affecte moins l'enseignement scolaire que d'autres budgets, mais elle limite beaucoup les marges de manoeuvre des gestionnaires.

Il en résulte une certaine tension, par exemple sur les remplacements. En effet, calibrer les recrutements à un niveau maximal (c'est à dire sur les besoins maximaux observés en matière de remplacement sur une durée déterminée) est particulièrement coûteux. Or, on ne trouve pas nécessairement des affectations aux remplaçants, titulaires ou non... lorsqu'il n'y a pas de remplacements à faire.

Par souci légitime de rationalisation de gestion et d'utilisation optimale des ressources humaines, l'administration affecte parfois les enseignants remplaçants titulaires à un poste ou à un projet pédagogique. Cette décision prise (d'ailleurs parfois dans l'intérêt des professeurs eux-mêmes, qui risquent la déqualification en l'absence d'activité pédagogique), il devient très difficile de « sortir » rapidement ces enseignants de ces affectations, où ils se sont souvent beaucoup investis, pour effectuer un remplacement.

Dans ce contexte de rigueur budgétaire, et devant l'impossibilité d'ajuster parfaitement le recrutement d'enseignants aux besoins d'enseignement, le recours aux non-titulaires, contractuels, vacataires, ainsi, bien sûr, qu'aux heures supplémentaires, est indispensable. En particulier, les besoins d'enseignement étant exprimés en heures, la suppression totale des heures supplémentaires serait à la fois absurde et impossible. En effet, seule la comptabilisation par heures permet d'ajuster finement l'offre d'enseignement aux besoins. C'est pourquoi il est nécessaire de conserver un certain volant d'heures supplémentaires en dépit des mesures à caractère social de transformation d'une partie des crédits du chapitre 31-95 en emplois, notamment pour permettre la titularisation des maîtres auxiliaires.

Des préoccupations légitimes en matière de statut du personnel et d'emploi conduisent à réduire le volume global des heures supplémentaires, et, surtout, à résorber le corps des maîtres auxiliaires par la titularisation. Cette orientation date de la rentrée 1994 (conclusion du protocole d'accord du 21 juillet 1993) et permet une diminution de la précarité très appréciable pour les intéressés.

Ces titularisations des maîtres auxiliaires (au nombre de 33.300 entre 1988 et 1996, en ce qui concerne le second degré), tout à fait justifiées dans leur principe, conformes aux objectifs de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à la résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique, présentent l'inconvénient de ne pas apporter de moyens supplémentaires aux rectorats et de constituer un facteur de rigidité de gestion. Ce constat a été fréquemment relevé lors des visites de vos Rapporteurs dans les académies.

Sur le terrain, afin de conserver des marges de manoeuvre, on observe un recours accru aux vacataires. Certains considèrent qu'il faudrait conserver un volant minimum et résiduel de maîtres auxiliaires (entre 5.000 et 8.000), en les rémunérant mieux. Le « recrutement zéro » de maîtres auxiliaires est à exclure. Cependant, la solution idéale serait plutôt de renforcer le recours aux professeurs contractuels.

2.– Un effort de simplification est nécessaire

a) Déconcentrer la gestion

Comme le proposait le rapport rédigé par M. Claude Pair en février 1998, intitulé « *Rénovation du service public : responsabilité et démocratie* », il faut aller plus avant dans l'effort de simplification de la procédure effectué depuis quelques années. Cet effort a abouti maintenant au versement aux autorités déconcentrées d'enveloppes globales de crédits, sans spécialisation a priori. Il est impératif de ne pas revenir sur ce progrès considérable.

b) Simplifier le recrutement

La diversification de l'offre pédagogique se traduit par une multiplication des options, ce qui accroît la complexité de la gestion du système. C'est notamment le cas dans les lycées professionnels et technologiques.

Dans ces conditions, le recours accru à des collaborations de professeurs issus du milieu professionnel (statut de professeur associé) semble parfois souhaitable, à l'instar des procédures utilisées dans l'enseignement supérieur. Cette solution est particulièrement valable dans des domaines très pointus. En effet, dans des disciplines particulières (plasturgie, électronique,...), organiser un recrutement par concours est à la fois coûteux et compliqué ; cela peut conduire à recruter pour 37 ans un professeur qui devra être reconverti car l'évolution des techniques rendra sa spécialité obsolète. En outre, pendant ses trois ans d'enseignement, l'enseignant garde un contact étroit avec son métier et sa formation d'origine, ce qui accroît la qualité de son enseignement et peut améliorer les relations entre les entreprises et l'école. La base juridique de cette solution existe, mais elle n'a jamais été utilisée.

c) Encourager la bivalence

La bivalence, qui consiste pour un enseignant à assurer l'enseignement de deux matières différentes, est particulièrement intéressante, principalement dans les premières années du collège où le passage du maître d'école unique à un ensemble de 10 ou 11 professeurs peut être facteur de déstabilisation pour les élèves les plus fragiles.

En effet, elle présente à la fois un avantage pédagogique et un avantage en termes de gestion.

Il peut d'abord être judicieux, pour des élèves, d'avoir le même enseignant dans des disciplines connexes. De plus, la monovalence est difficile à gérer pour les petits établissements, ce type d'établissement étant par ailleurs réputé pour permettre la diminution des tensions liées à la violence. Puisque cela facilite, pour les élèves, la transition entre le premier et le second degré, il faut donc encourager la bivalence.

Ensuite, d'un point de vue de gestion, la bivalence facilite la tâche des rectorats dans le calcul des moyens et dans la gestion des remplacements.

Selon les données obtenues auprès de la direction des personnels enseignants (DPE) du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, les enseignants bivalents en activité en 1998–1999 se répartissent ainsi :

- 31.309 professeurs d'enseignement général et de collège (sixième et cinquième), dont 5.716 enseignants lettres/histoire-géographie, et 5.910 enseignants mathématiques/sciences physiques ;
- 51.784 professeurs de lycées, dont 13.399 enseignants lettres/histoire-géographie, et 7.385 enseignants mathématiques/sciences physiques. A noter que la bivalence constitue une obligation statutaire pour les professeurs de lycée professionnel.

d) Simplifier l'organisation statutaire

Dans le fascicule budgétaire (le « bleu »), la présentation des emplois en annexe permet de se rendre compte de la difficulté d'assurer la gestion d'un aussi grand nombre de statuts. Selon un document transmis à vos Rapporteurs par la direction des personnels enseignants, il existe 24 corps différents pour l'enseignement (primaire et secondaire confondus).

Depuis quelques années, il a donc été suggéré de fusionner certains corps et de réduire le nombre de statuts. Le regroupement de certains corps ou l'extinction d'autres sont intéressants en termes de simplification de gestion. Cependant, cette solution est dans les faits très difficile à mettre en place. Elle se heurte bien évidemment à la question des moyens mis en oeuvre pour la réaliser.

B.– LES AVANTAGES DE LA REFORME DU MOUVEMENT

Au sein du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, le « mouvement » désigne l'ensemble des procédures administratives organisant les mutations des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, sur le territoire national. Le ministère a engagé la réforme de ce système afin de procéder à sa déconcentration, grâce à la responsabilisation accrue de l'échelon académique.

1.– Les avantages pour l'administration

a) La poursuite de la déconcentration

En premier lieu, la réforme du mouvement marque la poursuite de la déconcentration au sein du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie. Cette déconcentration devrait permettre d'identifier plus finement les manques et les surnombres, discipline par discipline, académie par académie. Elle oblige à la déconcentration de la gestion et à une plus grande transparence dans la gestion de l'information. Ainsi, dès le mois de juin, l'administration disposera d'une bonne idée des conditions de déroulement de la rentrée suivante.

Il faut néanmoins souligner que le mouvement national répondait déjà, pour plus de 50% de son volume, à des demandes de mutations intra-académiques. Seuls 4% des demandes satisfaites concernaient une affectation sur un poste précis en dehors de l'académie d'origine. En outre, dans de nombreuses affectations particulières, le recteur avait reçu des compétences d'affectation très larges. On assiste donc plus à une simplification du processus qu'à un changement brutal.

b) Les avantages en termes de calendrier

Désormais, il y aura une discussion précoce entre la direction des personnels enseignants et chaque rectorat. La discussion portera sur les soldes. Ce nouveau calendrier permettra aux rectorats de mieux préparer leur travail et d'éviter les encombrements traditionnels des périodes de congé. Tous les postes qui deviendront vacants au cours du premier semestre pourront être demandés par les enseignants.

Dans le cadre du mouvement national centralisé, cette liste était arrêtée au 15 février. De nombreux postes étaient donc sortis du mouvement national et mis au seul mouvement académique, à titre provisoire. L'ancien mouvement n'était donc pas un « vrai » mouvement.

L'ensemble du mouvement doit être réalisé avant la fin du mois de juin, alors que les établissements scolaires sont encore ouverts. L'avantage du nouveau système en termes de calendrier est évident : les enseignants attendront deux mois et non plus six pour connaître les résultats de leur demande de mutation et disposeront donc pleinement des vacances d'été pour s'installer dans leur nouvel établissement. La rentrée scolaire devrait également se passer dans de bien meilleures conditions pour les élèves, qui ne risqueront plus de devoir attendre un professeur non encore nommé sur un poste.

2.– Les avantages pour les enseignants

a) Une mobilité et une parité garanties dans la transparence

Le nouveau mouvement, tout en affirmant un droit à la mobilité, garantit une égalité de traitement sur tout le territoire, avec un barème interacadémique défini nationalement. Ce barème définit les conditions dans lesquelles les points obtenus par les enseignants leur donnent des droits à choisir leur future affectation.

Ensuite, le nouveau mouvement préserve les conditions d'exercice du paritarisme.

Le système mis en place fournit une information élargie et plus approfondie que le précédent. Afin de faciliter la transition entre les deux systèmes, le ministère a institué le logiciel SIAM, le système d'information et d'aide aux mutations. SIAM est accessible pour les personnels par l'internet à partir des postes implantés dans les établissements publics locaux d'enseignement et dans les services académiques. Cet outil sera enrichi, pour le mouvement intra-académique, par des informations sur les postes offerts, les établissements et le projet de l'académie.

b) Assurer la transition entre les deux systèmes

Les problèmes éventuels résident surtout dans le basculement d'un système à un autre. C'est la raison pour laquelle l'accent a été mis sur l'accueil et l'accompagnement des enseignants.

Dans chaque académie est mis en place un dispositif d'accueil téléphonique permettant aux candidats au mouvement de mieux connaître les conditions d'organisation du mouvement et d'obtenir des informations plus précises sur l'académie.

Ensuite, la continuité est assurée entre l'ancien et le nouveau système par les éléments du barème, qui, pour l'essentiel, sont identiques.

Une procédure particulière est prévue pour les candidats ayant un fort barème, en ayant accumulé des points dans l'espoir d'obtenir un poste précis dans une autre académie que la leur. S'ils disposent de 175 points au minimum, obtenus à partir de l'échelon et de l'ancienneté dans le poste et s'ils n'obtiennent pas immédiatement satisfaction, ils seront affectés pour une année au plus près de leur vœu et conserveront pour les trois prochains mouvements l'ensemble des points acquis.

C.- L'AMÉLIORATION DU REMPLACEMENT

Elle est au cœur du débat car elle cristallise parfois une insatisfaction diffuse des élèves et des parents d'élèves. De plus, elle nuit principalement aux élèves issus de milieux défavorisés.

Dans ce contexte, toute absence prolongée d'un professeur dans une classe prend très rapidement une tournure dramatique. Le rapport intitulé « *Pas de classe sans enseignant* », issu d'une table ronde présidée par M. Daniel Bloch en février 1998, à la demande du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, avait tenté de recenser les différents moyens de pallier ce problème, particulièrement aigu dans l'enseignement du second degré.

1.- Informer

La priorité consiste d'abord à améliorer la communication entre l'administration et les parents d'élèves : ces derniers doivent être informés des absences et des solutions proposées le plus rapidement possible. Dans ce cadre, un bilan annuel (non nominatif) pourrait leur être communiqué. Ce document pourrait recenser les différents motifs d'absences des professeurs, afin de faire comprendre aux parents d'élèves que l'« absentéisme » d'un enseignant peut être une notion ambiguë (un enseignant absent une journée dans une classe, car parti en voyage de découverte avec une autre, peut-il être taxé d'« absentéisme »?).

2.- Déconcentrer

a) Une gestion plus proche du terrain

Une des solutions proposées, déjà en partie mise en œuvre, est d'aboutir à une déconcentration accrue afin de trouver des solutions au niveau local.

Ainsi, cette année, pour la première fois, en matière d'enseignement, la compétence rectorale a été totale, c'est à dire que la

délégation aux recteurs en provenance de la DESCO a compris à la fois les moyens en enseignants et les moyens de remplacements.

Cette déconcentration doit permettre aux établissements de gérer eux-mêmes les moyens de remplacement de courte durée. Elle peut passer notamment par la mutualisation des ressources humaines entre établissements voisins, particulièrement pour les professeurs de langue.

Enfin, en ce qui concerne les courtes absences imprévues, dans un même établissement, il pourrait être très productif d'inciter les enseignants d'assurer eux-mêmes le remplacement « au pied levé » de leurs collègues, avec un impact en matière de rémunération et/ou de notation.

b) Au niveau académique

Un élément essentiel serait une meilleure définition de la zone de remplacement. En particulier, la taille des zones pourrait différer suivant les disciplines et les besoins en remplacement correspondants.

La solution d'une zone de remplacement élargie et continue est déjà adoptée dans certaines académies (c'est notamment le cas de l'académie de Paris). Le problème est qu'une grande zone de remplacement, tout en permettant une gestion plus souple des moyens en remplacement, est aussi une source de contraintes pour les enseignants, car elle accroît les temps de transport. Dans les régions où le tissu urbain est plus lâche, il est légitime de procéder à un découpage.

3.- Augmenter les moyens

L'idéal est de disposer, à côté d'un contingent d'heures supplémentaires destinées à assurer le remplacement pour une courte durée (les HSE, les heures supplémentaires effectives), de titulaires remplaçants pour la « durée moyenne » de remplacement observée, et, le cas échéant, de vacataires et de contractuels pour les « pics ».

Le besoin prévisible et constant de remplacements (ce qui correspond aux absences de longue et moyenne durée) exigerait de porter le nombre de titulaires chargés de remplacement à environ 3 ou 4 % du nombre total d'enseignants (ce taux serait actuellement entre 1 et 2 %).

En tous les cas, il semble nécessaire d'augmenter le nombre d'enseignants affectés au remplacement. Le taux actuel global fait l'objet d'évaluations divergentes mais se situe probablement entre 4 et 5 %. Le

rapport Bloch évalue les «*moyens structurels permanents en remplacement*», dans le second degré, à 3,5 %. Le taux idéal se situerait plutôt autour de 6 % (dans les collèges) à 7 % (dans les lycées professionnels, où le remplacement est particulièrement difficile).

Une autre solution pourrait être étudiée : elle consisterait à augmenter la durée globale de stage des jeunes professeurs en formation dans les I.U.F.M., et à consacrer une partie de ce stage (la moitié) à des périodes de remplacement, sur affectation du recteur. Le rapport Bloch propose d'employer des vacataires, notamment des étudiants en formation doctorale, ainsi que des remplaçants issus du premier degré.

D.- COMMENT RESOUDRE LES PROBLEMES DES ENSEIGNANTS EN DIFFICULTE ?

Est-il nécessaire d'insister sur la difficulté croissante du métier d'enseignant ? Il leur est demandé d'assumer des rôles de plus en plus divers, allant au-delà de la fonction d'enseigner, devant une population scolaire de plus en plus hétérogène et parfois marquée par une grande précarité. La recrudescence de la violence en milieu scolaire et la solitude de l'enseignant devant sa classe aiguïssent ces problèmes.

Il arrive que certains professeurs, face à ces exigences, perdent progressivement le goût et les capacités d'enseigner.

Le phénomène se traduit d'abord par des congés maladie de longue durée. Selon les données transmises par la direction des affaires financières, 439 enseignants sont actuellement en «*réadaptation*», c'est à dire que leur état de santé ne leur permet plus de travailler en présence d'élèves. Mais il est impossible de dire dans quelle proportion cet état recouvre les cas de détresse psychologique ou de pathologies mentales. Une chose est sûre : ces 439 postes sont insuffisants pour répondre au nombre de cas concernés.

Ces drames humains posent des problèmes de plus en plus insurmontables, contribuant involontairement à la marginalisation des élèves les plus fragiles.

Parmi la population en général et les parents d'élèves en particulier, on constate la montée de la sensibilité à ce problème. Dans plusieurs académies visitées, il a été signalé que les lettres adressées aux rectorats et dénonçant certains professeurs se multipliaient ces dernières années. Ce phénomène se fonde sur une approche du système scolaire de plus en plus consumériste de la part des parents d'élèves, dans un contexte de

compétition scolaire exacerbée (course aux meilleurs lycées et classes préparatoires).

C'est à l'administration de l'Éducation nationale de prendre ses responsabilités face à ce phénomène. Or, il semble qu'elle n'ait pas encore pris la mesure de ce problème.

1.– Des solutions insatisfaisantes

Compte tenu de l'état du marché de l'emploi, ces professeurs n'ont guère la possibilité de sortir de la fonction publique. Auparavant, il existait une « porte de sortie » idéale : les fonctions en centres de documentation et d'information. Or, le métier s'est très professionnalisé. Aujourd'hui, il n'existe donc plus de « porte de sortie » évidente où les enseignants pourraient échapper quelque temps à la pression et au stress de la salle de classe.

Il faut donc développer des formules de reconversion pour les professeurs. L'introduction de nouvelles technologies pourrait d'ailleurs offrir à ces enseignants une possibilité de reconversion dans l'encadrement de ces technologies.

Certes, l'administration a développé les dispositifs de « réadaptation » d'une durée de 1 à 3 ans, destinés aux enseignants malades ne pouvant plus, momentanément, enseigner, et qui effectuent un temps de réadaptation afin de se préparer à réenseigner ou à se reconvertir. Mais les moyens de ces dispositifs sont insuffisants. Dans les faits, les académies puisent dans leurs enveloppes (moyens en remplacement) pour permettre à ces enseignants en sortie de réadaptation d'effectuer des formations de remise à niveau, ou d'être suivis par des « enseignants-tuteurs », voire de bénéficier d'un mi-temps.

Le rapport Bloch remarque que le décret n°84-1051 du 30 novembre 1984 relatif au reclassement des fonctionnaires de l'État reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions n'a jamais été appliqué aux enseignants. Une solution idéale serait de multiplier les passerelles entre les corps, par exemple des corps d'enseignants vers les fonctions de conseiller principal d'éducation, ou vers le personnel d'orientation. Une reconversion vers les personnels administratifs des personnels ATOS pourrait également être envisagée, ainsi que le passage, après reconversion, dans d'autres administrations.

2.– Une approche préventive s'impose

a) Instaurer un dispositif de veille

Le premier outil à élaborer est l'évaluation statistique de ce phénomène et de ses caractéristiques, évaluation actuellement déficiente, afin de cerner la population touchée ou susceptible de l'être.

En effet, dans certains cas, on peut juger qu'une réflexion plus en amont aurait permis d'éviter le décrochage de certains enseignants. La fin de carrière (les dix dernières années) semble constituer un moment particulier de vulnérabilité : le métier d'enseignant va-t-il être bientôt réservé aux jeunes ?

Une approche préventive est nécessaire pour éviter le « décrochage » complet de certains professeurs. Les professeurs des matières littéraires y seraient particulièrement sensibles, à en croire le secrétaire général d'une académie visitée par vos Rapporteurs. L'instauration de « bilans de compétences » périodiques pourrait constituer une première étape. L'académie de Lille a ainsi mis en place un « réseau de veille » (RAPE, réseau d'aide aux personnels en Éducation), destiné à veiller à l'état psychologique des enseignants et à leur procurer, le cas échéant, des postes en réadaptation ou ATOS.

b) Renforcer la médecine du travail

Cette approche préventive exige également un renforcement des moyens de la médecine du travail, qui reste embryonnaire à l'Éducation nationale (le rapport Bloch fait remarquer que « *près de la moitié des académies n'ont pas, de fait, de médecine de prévention* »). Cette carence empêche de disposer de l'outil statistique adéquat. Il est donc indispensable de développer un réseau de médecins du travail (au moins un par département).

c) Revoir les conditions du recrutement

Cette même approche peut d'ailleurs remonter jusqu'aux modalités de recrutement des professeurs : est-il normal, malgré une augmentation récente, que le nombre de « collés » à l'épreuve pratique du CAPES soit si bas ? La procédure de sélection devrait plus mettre en valeur les capacités pédagogiques devant élèves des futurs professeurs, autant que leurs aptitudes aux raisonnements abstraits et théoriques. Elle devrait prendre d'une manière ou d'une autre le caractère affirmé de la vocation des postulants à l'enseignement. Selon le rapport Bloch, « *au cours de la visite médicale d'aptitude, on peut estimer à 5 pour mille le nombre de stagiaires qui devraient être déclarés inaptes (uniquement pour pathologies psychiatriques incompatibles avec le métier d'enseignant)* ».

Lors de son audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le 16 mars 1999, le ministre a indiqué qu'il serait souhaitable de tester les aspirants professeurs devant élèves avant leur recrutement par concours.

d) Promouvoir la mobilité externe

Enfin, le problème de l'inaptitude des enseignants pose la question essentielle de la mobilité professionnelle et de l'enrichissement des tâches. Le métier d'enseignant reste l'une des rares professions intellectuelles où la personne recrutée s'apprête à effectuer le même travail durant des dizaines d'années. L'Éducation nationale ouvrant une certaine proportion des postes de chef d'établissement à des fonctionnaires en provenance d'autres administrations, il serait bon qu'elle demande qu'une certaine réciprocité s'instaure.

E.- ASSURER L'AVENIR DU RECRUTEMENT DANS LE CADRE D'UNE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS

1.- Le resserrement des concours

Le besoin en recrutement obéit à des tendances diverses et parfois divergentes :

- évolutions démographiques des élèves (passées et prévisibles) ;
- demandes des élèves ;
- pression implicite ou explicite des étudiants à l'ouverture de postes aux concours ;
- exigences des parents d'élèves ;
- demandes émanant du monde économique et des partenaires sociaux (formations professionnelles en constante évolution).

Ces pressions contradictoires influent à la fois sur le nombre global d'enseignants et sur les matières demandées. De ces pressions naissent des difficultés à calibrer exactement le nombre et la nature des recrutements. Selon le constat de l'un des interlocuteurs rencontrés, « *globalement, ces dernières années, on a trop recruté et mal recruté* ». Le ministère s'est récemment engagé sur une programmation pluriannuelle des recrutements. Il faut saluer l'esprit de cette démarche, déjà prescrite par l'article 16 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation.

Les derniers concours ont été « resserrés ». En 1999, 22.354 postes seront ouverts aux concours de recrutements du second degré : un chiffre en baisse d'environ 12 % par rapport à l'année 1998. Le ministère a indiqué que ce chiffre correspondait avec la « réalité » des recrutements, en rompant avec une pratique qui tendait à gonfler artificiellement les chiffres dans certaines disciplines, qui ne pourvoient jamais la totalité de leurs recrutements, comme, par exemple, l'anglais, l'allemand ou l'éducation musicale. Ainsi, en 1998, 92,6 % des postes ont été pourvus aux concours externes, contre 79 % en 1996. Cette décision permet d'accroître la transparence des conditions de recrutement.

2.- Projection du besoin en nouveaux enseignants 2000-2007

a) La méthode adoptée

Les besoins en nouveaux enseignants correspondent aux effectifs nécessaires :

- pour compenser les départs d'enseignants ;
- pour couvrir les besoins supplémentaires liés à une augmentation du nombre d'élèves ou à des changements de programme.

Un article intitulé « Les besoins en nouveaux enseignants dans le second degré public 2000-2007 », extraite de la publication « Éducation et formations » n°54, décembre 1998, rédigé par la direction de la programmation et du développement, fait le point sur le sujet.

La DPD utilise le modèle informatique BERSI (besoins en nouveaux enseignants titulaires pour les établissements d'enseignants du second degré public), qui confronte par cycle et par matière le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement effectuées par les enseignants en poste dans les classes une année donnée avec le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement nécessaires à la scolarisation des élèves la même année. En projection, le déficit horaire ainsi calculé permet d'estimer des besoins en nouveaux enseignants titulaires. Lorsqu'il existe des titulaires en excédent dans une discipline, ils comblent tout ou partie du besoin et sont ainsi progressivement résorbés par le modèle.

Les besoins en remplacement ont été estimés à partir de deux enquêtes sur les absences des enseignants, une enquête nationale et une

enquête effectuée dans l'académie de Rennes (les taux d'absence obtenus ont été appliqués à l'effectif de la population enseignante, donnant un besoin total en remplacement).

L'exercice de projection de besoins en nouveaux enseignants dans le second degré public prend donc en compte :

- l'évolution de l'offre d'enseignement (départs des enseignants en activité en 1997-1998) ;
- le scénario retenu pour l'évolution des effectifs d'élèves ;
- les besoins en remplacement.

b) Résultats de l'enquête

Actuellement, la structure par âge des enseignants présente de grands déséquilibres : la part des enseignants âgés de 50 ans ou plus continue à s'alourdir : 30 %, contre 26 % un an auparavant. La proportion des enseignants âgés de plus de 50 ans est plus importante dans les disciplines généralistes (exemple des lettres et de l'histoire-géographie, où le chiffre se monte à 47,6%) et dans certaines disciplines techniques (génie mécanique et industriel, génie civil).

Un choc démographique important aura lieu tout au début du prochain millénaire, puisque 40% des enseignants partiront à la retraite entre 2000 et 2006. Sur 1998-2007, les départs vont concerner 14.290 enseignants titulaires par an en moyenne. Ce nombre atteindra 17.900 en 2007.

En ce qui concerne la demande d'enseignement, la demande horaire globale (nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement nécessaires à l'accueil des effectifs d'élèves prévus, avec la prise en compte des besoins en remplacement) diminuera entre 1999 et 2007 en raison de la baisse des effectifs d'élèves. Cette baisse est plus marquée pour les disciplines techniques (- 7 % contre - 5,6 % dans les disciplines générales).

L'ajustement de l'offre et de la demande donne les résultats suivants :

- le besoin annuel moyen d'enseignants est estimé à 12.200 nouveaux enseignants sur la période 2000-2004, dont 9.306 dans les disciplines générales, 2.564 dans les disciplines techniques et 330 en documentation ; sur la période, le besoin en remplacements devrait croître d'environ 1.470 postes;

- sur 2000 - 2007, le besoin annuel moyen augmente de 1.150 en raison de l'augmentation des départs à la retraite des enseignants, qui vont presque doubler sur la période.

L'article conclut en indiquant que « *la résorption des titulaires en excédent actuellement, d'une durée variable suivant les disciplines, sera complète au terme d'une durée de cinq ans* ».

EXAMEN EN COMMISSION

I.- COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

Dans sa séance du mercredi 31 mars 1999, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'examen du présent rapport d'information présenté en commun par **MM. Jacques Guyard**, rapporteur spécial, et **Yves Durand**, rapporteur pour avis de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, sur la gestion des personnels enseignants du second degré.

Après avoir indiqué qu'il avait rédigé ce rapport en étroite collaboration avec M. Yves Durand, **M. Jacques Guyard**, rapporteur spécial, a précisé que ce travail avait été décidé à la suite du rejet par la commission des Affaires culturelles, le 25 novembre 1998, d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête portant sur le même sujet, déposée par M. Claude Goasguen.

Mentionnant les difficultés auxquelles était nécessairement confrontée la gestion des personnels enseignants du second degré de l'Éducation nationale – 386.000 équivalents temps plein en charge d'1,5 million d'élèves, le Rapporteur spécial a plus particulièrement distingué, parmi les causes objectives de ces difficultés, la disparition de la sélection notamment au collège, l'attitude de plus en plus consumériste des parents et la montée de la violence.

Il a relevé que les personnels enseignants exprimaient simultanément deux demandes également légitimes mais malaisément conciliables : une meilleure sécurisation professionnelle et une plus grande souplesse dans les programmes et la pédagogie. Il a ensuite fait observer que depuis trois ans, l'évolution à la baisse de la démographie scolaire avait introduit un changement majeur, et d'ailleurs incomplètement perçu, par rapport à une période où, pendant quarante ans, toute la structure administrative du ministère avait fondé ses décisions sur l'augmentation ininterrompue des effectifs liée à la croissance démographique puis à la démocratisation de l'enseignement.

Il a notamment souligné que cette inversion de tendance rendait caduque la pratique antérieure qui conduisait à prévoir pour une année donnée des moyens excédentaires parce qu'on était sûr de leur insuffisance l'année suivante. Après avoir précisé que la baisse des effectifs se poursuivrait encore quelques années, à un rythme moins soutenu, avant une période de stabilisation d'une dizaine d'années, M. Jacques Guyard a indiqué que cette conjoncture obligeait l'administration à passer d'une logique de flux à une logique de stock, et à pratiquer une gestion pluriannuelle attentive aux mouvements de départ à la retraite, aux conséquences des évolutions pédagogiques et à la demande sociale.

Abordant le problème de la gestion des personnels titulaires, le Rapporteur spécial a évoqué la répartition structurelle antérieure qui séparait, tant à l'administration centrale que dans les rectorats, les services chargés de la gestion financière, de la gestion des postes et de la gestion des personnes. Il a exposé que l'institution du mouvement national déconcentré avait permis de mettre un terme à cette structuration verticale, source de lourdeur, et précisé qu'il impliquait le dépôt de 110.000 demandes et la réalisation de 50.000 mutations dont plus de la moitié à l'intérieur de chaque académie. Il a ajouté que, dans de nombreuses académies, l'habitude était prise d'organiser un second mouvement interne concernant plus de la moitié des postes. Il a considéré que ce système, s'il apportait une souplesse plus grande dans la gestion des personnels, n'en favorisait pas toujours la lisibilité.

M. Jacques Guyard, rapporteur spécial, a ensuite évoqué le problème des remplacements. Après avoir rappelé les diverses procédures permettant d'assurer ceux-ci (recours aux titulaires académiques ou aux maîtres auxiliaires) et précisé que le délai moyen au bout duquel intervenait le remplacement était actuellement de quinze jours, il a appelé l'attention sur les variations que faisaient apparaître, entre disciplines et entre académies, les statistiques portant sur les absences. Il a également regretté que la gestion des remplacements demeure au niveau du rectorat, faisant observer que dans l'enseignement privé, elle était du ressort du chef d'établissement. Enfin il a souligné les inégalités de taux d'encadrement existant entre les académies qui, tout en se réduisant, demeurent très fortes, notamment dans l'enseignement professionnel.

Le Rapporteur spécial a, enfin, donné des indications sur le problème des détachements et des mises à disposition, qu'il a considéré, au vu de ses investigations, comme très largement réglé.

Il a évalué à 9.800 le nombre d'enseignants du second degré en position de détachement. Dans cet effectif global, il a distingué 7.000

personnes placées en situation réelle d'enseignement dans des établissements (lycées français à l'étranger, lycées agricoles, lycées militaires ou établissements d'enseignement supérieur) dépendant d'autres administrations d'État et 2.800 personnes occupées à des tâches où il peut être difficile de faire la distinction entre ce qui relève de la fonction d'enseignement et de la fonction administrative. Il a insisté sur le fait que, par nature, les détachements n'entraînaient aucune dépense pour l'Éducation nationale puisque les personnels détachés étaient pris intégralement en charge par les administrations d'accueil.

A propos des mises à disposition, le Rapporteur spécial a précisé qu'il convenait d'en évaluer l'incidence en équivalents temps plein (ETP), en raison de l'ampleur très variable de leur durée selon les situations concrètes. Parmi les différentes causes de mise à disposition, il a notamment cité les décharges syndicales (1.207 ETP), les activités dans les associations complémentaires de l'enseignement public (470 ETP) et, enfin, les 4.677 ETP correspondant à des activités à responsabilité académique qui consistent en des tâches d'intérêt pédagogique réalisées dans le cadre de l'Éducation nationale.

Après avoir indiqué que l'exigence d'une gestion souple des effectifs dans l'enseignement secondaire lui paraissait imposer le maintien d'un volant de 8 à 10.000 maîtres auxiliaires, M. Jacques Guyard est passé à l'exposé de ses propositions relatives à la gestion des personnels :

- simplifier le système en poursuivant le mouvement de déconcentration, condition de la lisibilité locale de l'affectation des moyens ;

- utiliser dans les lycées d'enseignement professionnel la possibilité légale d'embaucher des professeurs associés comme cela se pratique déjà dans l'enseignement supérieur, de manière à éviter d'ouvrir des concours administratifs pour le recrutement d'un seul professeur dans une discipline particulièrement pointue conformément aux exigences réglementaires et, par ailleurs, à réaliser une ouverture bienvenue vers l'entreprise ;

- favoriser la bivalence dans les premières années des collèges, pour tenir compte du caractère notoirement traumatisant pour l'enfant du passage d'un enseignant unique à une pluralité de professeurs et pour mettre un terme, notamment en zone rurale, aux difficultés inextricables d'affectation auxquelles conduit actuellement l'absence de ce système ;

- poursuivre la réduction déjà entreprise du nombre des statuts d'enseignants (actuellement vingt-deux);

– réaffirmer la nécessité de maintenir le mouvement national déconcentré.

Pour améliorer les conditions de remplacement des enseignants, objet d'une attente particulière des parents, M. Jacques Guyard a présenté les propositions suivantes :

– prévoir une information systématique des parents en cas d'absence d'un professeur, même et surtout lorsque celle-ci est due à un motif aussi valable qu'un voyage pédagogique ;

– dans le cadre de l'enveloppe unique affectée aux recteurs et regroupant les moyens en enseignants et les moyens de remplacement, donner aux chefs d'établissement moyens et compétences pour faire face aux remplacements de courte durée et revoir les zones de remplacement dans les académies ;

– augmenter les moyens accordés au remplacement, dont l'insuffisance a été constatée par le rapport Bloch qui chiffre à 3,5 % du nombre total d'enseignants, le nombre de remplaçants structurellement nécessaire, étant précisé que les besoins se situent plus probablement à hauteur de 6 ou 7 % ; dans ce cadre, augmenter la durée des stages des enseignants en formation dans les instituts de formation des maîtres, ce qui permettrait à la fois de renforcer le contenu du stage et de dégager des ressources de remplacement supplémentaires.

Le Rapporteur spécial a enfin insisté particulièrement sur la situation des professeurs en difficulté pédagogique, dont le durcissement des conditions d'exercice du métier fait un problème de plus en plus fréquent. Il a relevé le caractère très insuffisant des 439 postes de réadaptation ouverts à destination de ces personnels, que les académies sont amenées à compléter en prélevant sur leurs moyens de remplacement.

Pour venir en aide aux professeurs qui perdent pied, le Rapporteur spécial, après s'être félicité de la mise en place récente des responsables des ressources humaines, a tout d'abord préconisé la création d'une médecine du travail actuellement inexistante dans les services de l'Éducation nationale. Il a en outre cité l'estimation du rapport Bloch selon lequel 0,5 % des enseignants devraient être déclarés inaptes pour motif psychiatrique et a rapproché cette situation du caractère exagérément théorique d'un concours de recrutement tel que le CAPES.

Rappelant que le métier de professeur était actuellement le seul où l'on s'engageait dans une carrière avec la perspective d'accomplir jusqu'à la retraite les mêmes tâches, le Rapporteur spécial a indiqué que la seule

reconversion possible pour un enseignant était de devenir chef d'établissement et que cette situation était un obstacle à une véritable professionnalisation de cette dernière fonction. Il a estimé que, de même que voici plusieurs années des militaires avaient été reconvertis dans l'Éducation nationale, il serait normal que l'Éducation nationale aide, elle-même, ses fonctionnaires à se reconvertir dans d'autres administrations, même si cette perspective pouvait faire craindre aux fonctionnaires de catégorie A des autres ministères un risque de blocage de leurs propres carrières.

M. Jacques Guyard s'est enfin prononcé pour une gestion prévisionnelle des effectifs que rend difficile l'absence actuelle de statistiques cohérentes. Il a insisté sur l'accroissement très rapide de la proportion d'enseignants de plus de cinquante ans, qui était à la rentrée 1997 de 26 % et à la dernière rentrée de 30 % et il a mis en garde contre des changements de programmes ou d'horaires dont les effets pouvaient se traduire en milliers d'emplois.

Un débat a suivi l'exposé du Rapporteur spécial.

Après avoir félicité M. Jacques Guyard pour la qualité de son rapport, **M. Pierre Méhaignerie** a souhaité que ce rapport ne reste pas sans suite notamment en ce qui concerne les problèmes des enseignants en difficulté qui revêtent une importance toute particulière. Il a plus spécialement insisté sur la nécessité de faciliter la mobilité des enseignants, précisant que les collectivités territoriales étaient tout à fait prêtes à faire des efforts pour accueillir des enseignants en reconversion. Soulignant que les systèmes publics faisaient de plus en plus l'objet de comparaisons, notamment au niveau européen, il a souhaité des éléments de comparaison supplémentaires portant sur la situation dans les grands pays européens, en termes d'encadrement, d'effectifs scolarisés, d'horaires de travail des enseignants et de moyens financiers accordés à l'enseignement.

Saluant à son tour la qualité du rapport, **Mme Nicole Bricq** a souhaité que le problème des heures supplémentaires, particulièrement sensible, soit approfondi par le rapporteur. Elle a en effet estimé que ce problème avait cristallisé l'opposition d'un grand nombre d'enseignants à la réforme des collèges et des lycées, dans la mesure où les décisions prises ont entraîné une baisse non négligeable des rémunérations des enseignants. Elle a rappelé que le ministre lui-même avait reconnu avoir commis une certaine maladresse sur ce dossier et souhaité que des nouvelles propositions puissent être faites.

M. Gilles Carrez a estimé que le développement de la bivalence des enseignants était un élément de souplesse indispensable à la gestion du système éducatif. Il a en effet jugé qu'il était pratiquement impossible de faire des prévisions fiables sur les futurs besoins par discipline et qu'il était absurde de recruter un enseignant pour enseigner une discipline très pointue pendant 35 ans. Il a cependant noté que ce développement de la bivalence supposait la révision des cursus universitaires car ceux-ci apparaissent de plus en plus spécialisés, notamment par la réalisation des travaux de recherche qui sont demandés aux étudiants.

Rappelant qu'une étude menée dans l'enseignement primaire avait fait apparaître que l'amélioration des remplacements provoquait une progression des arrêts maladie, il a demandé au rapporteur si une étude similaire avait été menée dans l'enseignement secondaire.

Il a, ensuite, fait observer que sont affectés aux zones sensibles des professeurs jeunes et n'ayant reçu aucune formation spécifique et que ces personnes, souffrant d'une grande vulnérabilité, n'ont de cesse de quitter ces zones le plus tôt possible. Il a donc estimé qu'il était nécessaire de renforcer les mesures d'accompagnement et de soutien de ces professeurs, qui ne doivent pas se limiter à de simples gratifications financières.

Enfin, il a insisté sur la nécessité de renforcer les pouvoirs des chefs d'établissement, ceux-ci n'ayant aucun des pouvoirs nécessaires à une animation véritable de l'équipe pédagogique.

M. Jean-Jacques Jegou s'est félicité que le rapport mette en évidence les différences entre les moyens consentis aux académies et a fait observer que l'académie de Créteil cumulait de ce point de vue tous les handicaps. Notant qu'il s'agissait certes d'un problème général frappant l'administration de l'État, il s'est inquiété de l'inexistence de la médecine du travail au ministère de l'Éducation nationale et donc des carences dans la surveillance médicale des enseignants, carences qui ont des conséquences humaines importantes tant pour les enseignants en difficulté que pour leurs élèves.

Après avoir plaidé pour un renforcement de la mobilité des enseignants, seul moyen de résoudre une démotivation croissante de ceux-ci, **M. Marc Laffineur** a attiré l'attention sur l'affectation trop fréquente dans les zones difficiles de jeunes professeurs sortant des écoles. Il a également estimé indispensable de renforcer l'autorité des chefs d'établissements sur les enseignants.

M. Jean-Louis Dumont a dénoncé l'absence de véritable gestion du personnel au sein du ministère de l'Éducation nationale, estimant que cette absence était à l'origine de drames humains laissés sans solution. Il a estimé que cette absence avait également des conséquences en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, comme en témoigne l'absence de toute étude préalable en ce qui concerne la révision des enseignements délivrés dans les lycées professionnels. Il a ensuite fait observer que le renforcement du rôle des chefs d'établissement, dont il a souligné l'importance, supposait la définition de critères rigoureux de sélection de ceux-ci. Jugeant que toute réforme ambitieuse de l'Éducation nationale supposait la participation des enseignants, il a douté que les conditions soient aujourd'hui réunies pour mener une véritable réforme de terrain, regrettant notamment que certains enseignants fortement engagés dans la réflexion pédagogique se sentent tenus à l'écart.

M. Gilbert Gantier a particulièrement insisté sur l'absence de consultation des chefs d'établissement dans la nomination des professeurs affectés dans leur établissement, estimant que cette absence n'était pas favorable à la constitution d'une véritable équipe pédagogique. Il a invité le rapporteur spécial, s'il partageait sa préoccupation, à évoquer la nécessaire association des chefs d'établissement aux mutations des enseignants.

Répondant aux intervenants, **M. Jacques Guyard**, rapporteur spécial, a apporté les précisions suivantes :

– Le problème des enseignants en difficulté est humainement tragique, aussi bien pour les intéressés que pour les élèves. Accueillir éventuellement des enseignants dans les cadres de l'administration territoriale pourrait être effectivement une bonne idée.

– Le rapport évoque assez brièvement la rémunération des heures supplémentaires, car il n'y a pas de véritable problème s'agissant de la grande masse des heures supplémentaires « permanentes ». En revanche, il est nécessaire de revaloriser la rémunération des heures supplémentaires de remplacement de courte durée, pour lesquelles la demande est difficilement satisfaite.

– La bivalence devrait certainement être développée, ce qui n'est pas la tendance actuelle, compte tenu du caractère de plus en plus pointu des formations ; c'est ainsi qu'un nombre croissant de PEGC (professeurs d'enseignement général de collège) demandent à devenir monovalents. Cette évolution conduit à des situations absurdes : c'est ainsi qu'en électronique, la moitié du corps des enseignants du secondaire est en surnombre.

– On ne peut exclure que l'amélioration des conditions de remplacement se traduise par une augmentation des arrêts maladie dans l'enseignement secondaire, comme cela a été le cas dans l'enseignement primaire. Cependant, le développement des remplacements sur place (par d'autres enseignants de l'établissement) pourrait contribuer à limiter ce phénomène.

– Contrairement à ce que l'on affirme parfois, il y a des enseignants candidats pour enseigner dans les zones sensibles, mais il s'agit de jeunes, et les problèmes de formation et de soutien sont réels. Les incitations, qui sont actuellement financières, pourraient utilement reposer sur des décharges horaires. En tout état de cause, le rééquilibrage au profit des zones sensibles, en particulier dans l'académie de Créteil, a été considérable depuis deux ans.

– La médecine du travail, médiocre en général dans les services de l'État, est effectivement proche de l'inexistence dans l'Éducation nationale, ce qui tient à une longue tradition mutualiste qui a amené à considérer que les problèmes de santé des enseignants ne sauraient relever de l'employeur. La problématique est d'ailleurs la même s'agissant du logement : la règle traditionnelle de fourniture du logement aux instituteurs par les communes a conduit l'État à ne pas s'intéresser à la question du logement des enseignants ; or, les jeunes professeurs rencontrent souvent des difficultés en la matière, se trouvant en matière de revenus au-dessus du plafond HLM sans être assez aisés pour accéder au marché locatif privé.

– La reconversion constitue certainement la réponse la plus efficace à la démotivation que peuvent rencontrer certains enseignants à un moment de leur carrière.

– L'Éducation nationale pratique peu la gestion des ressources humaines et absolument pas la gestion humaine des ressources, faute de moyens, si l'on excepte l'application des textes relatifs au rapprochement des conjoints. L'instauration de directeurs des ressources humaines constitue un progrès récent.

– La question des chefs d'établissement n'est pas abordée dans le rapport, justement à cause de sa très grande importance qui appellerait sur le sujet une réflexion spécifique portant à la fois sur le statut des chefs d'établissement et sur les personnels administratifs de l'Éducation nationale ; le problème réside peut-être moins dans l'absence d'autorité administrative des chefs d'établissement sur les enseignants que dans leur recrutement : l'expérience montre en effet que les « bons » chefs d'établissement savent parfaitement, dans le cadre réglementaire existant, motiver leurs équipes et améliorer la situation de leur établissement.

Après que **le Président Augustin Bonrepaux** eut remercié M. Jacques Guyard et rappelé l'importance du problème de la médecine du travail dans l'enseignement, *la Commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

laisser cette page blanche sans numérotation

II.- COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Dans sa séance du mercredi 7 avril 1999, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport d'information de **M. Yves Durand**, présenté en commun avec M. Jacques Guyard pour la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, sur la gestion des personnels enseignants du second degré.

Après avoir indiqué qu'il avait rédigé ce rapport conjointement avec M. Jacques Guyard, rapporteur spécial de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan sur les crédits de l'Éducation nationale, **M. Yves Durand**, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement scolaire, a rappelé que ce rapport d'information a été décidé à la suite du rejet par la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, le 25 novembre 1998, d'une proposition de résolution de M. Claude Goasguen tendant à la création d'une commission d'enquête sur la gestion des personnels enseignants du second degré. A la différence de la commission d'enquête créée par le Sénat sur le même sujet, la méthode de la mission d'information a permis de faire rapidement mais de manière précise le point sur la situation et la gestion de ces 386.000 personnels en équivalents temps plein (ETP), prenant en charge un million et demi d'élèves. Outre des entretiens avec les équipes responsables au niveau de l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, la mission a pu apprécier la réalité de la situation en se rendant dans les académies de Paris, Versailles et Lille.

La gestion administrative et financière des personnels enseignants du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie est par nature complexe, compte tenu de la distinction existant entre les postes budgétaires affectés par académies et les professeurs recrutés au niveau national par concours. Il faut également tenir compte du contexte général de rigueur budgétaire, de la multiplicité de corps et de statuts particuliers existants, ainsi que du grand nombre de filières et d'options enseignées.

Depuis trois ans, l'évolution à la baisse de la démographie scolaire a introduit un changement majeur, et d'ailleurs incomplètement perçu, par rapport à une période où, pendant quarante ans, toute la structure administrative du ministère de l'Éducation nationale avait fondé ses décisions sur l'augmentation ininterrompue des effectifs liée à la croissance démographique puis à la démocratisation de l'enseignement. Cette inversion de tendance rend caduque la pratique antérieure qui conduisait à prévoir, pour une année donnée, des moyens excédentaires parce qu'on était sûr de

leur insuffisance l'année suivante. La baisse des effectifs se poursuivra encore pendant quelques années, à un rythme moins soutenu, avant une période de stabilisation d'une dizaine d'années, et cette conjoncture oblige l'administration de l'Éducation nationale à passer d'une logique de flux à une logique de stock et à pratiquer une gestion pluriannuelle attentive aux mouvements de départ à la retraite, aux conséquences des évolutions pédagogiques et à la demande sociale.

La mise en place du mouvement national déconcentré des enseignants doit permettre de mettre un terme à la lourdeur de la gestion de 110.000 demandes de mutation et la réalisation de 50.000 mutations, dont plus de la moitié à l'intérieur de chaque académie. Il faut également noter que, dans de nombreuses académies, l'habitude était prise d'organiser un second mouvement interne concernant parfois jusqu'au tiers des postes, au moyen des délégations rectorales. Ce système, s'il apportait une souplesse plus grande dans la gestion des personnels, n'en favorisait pas toujours la lisibilité car il était loin d'être transparent.

En ce qui concerne le problème des remplacements, il faut préciser que le délai moyen au bout duquel intervient le remplacement est actuellement de quinze jours mais que les variations des absences, entre disciplines et entre académies, sont importantes. On doit regretter que la gestion des remplacements demeure au niveau du rectorat alors que, dans l'enseignement privé, elle est du ressort du chef d'établissement. Cela pose problème compte tenu de la demande forte et légitime des parents et de l'existence d'un système concurrentiel d'enseignement.

Le problème des détachements et des mises à disposition est très largement réglé, au vu des investigations réalisées par la mission d'information. Il y a 9.800 enseignants du second degré en position de détachement. Dans cet effectif global, 7.000 personnes sont placées en situation réelle d'enseignement dans des établissements (lycées français à l'étranger, lycées agricoles, lycées militaires ou établissements d'enseignement supérieur) dépendant d'autres administrations de l'État et 2.800 personnes occupées à des tâches où il peut être difficile de faire la distinction entre ce qui relève de la fonction d'enseignement et de la fonction administrative. Par nature, les détachements n'entraînent aucune dépense pour le ministère de l'Éducation nationale, puisque les personnels détachés sont pris intégralement en charge par les administrations d'accueil. A propos des mises à disposition, il convient d'en évaluer l'incidence en équivalents temps plein (ETP), en raison de l'ampleur très variable de leur durée selon les situations concrètes. Parmi les différentes causes de mise à disposition, il faut citer les décharges syndicales (1.207 ETP), les activités dans les associations complémentaires de l'enseignement public (470 ETP)

et, enfin, les 4.677 ETP correspondant à des activités à responsabilité académique qui consistent en des tâches d'intérêt pédagogique réalisées dans le cadre de l'Éducation nationale.

Au-delà de l'explication de la gestion du système et de l'état des lieux dressé, le rapport d'information a aussi un aspect plus prospectif. En effet, il inclut un certain nombre de propositions relatives à la gestion des personnels enseignants du second degré :

– Il faut simplifier le système en poursuivant le mouvement général de déconcentration de la gestion. A cet égard, la politique de contractualisation entre l'administration centrale et les académies, sur la base de projets pédagogiques pluriannuels, doit permettre une meilleure lisibilité de l'affectation des moyens. Le caractère national du mouvement des enseignants doit être réaffirmé, ce qui signifie que ce mouvement doit être déconcentré et non décentralisé. De même, la réduction du nombre des statuts d'enseignants (actuellement vingt-quatre pour les premier et second degrés) doit être poursuivie.

– La bivalence des enseignants doit être encouragée dans les collèges, pour tenir compte du caractère notoirement traumatisant pour les élèves, notamment ceux qui sont en difficulté, du passage d'un enseignant unique à une pluralité de professeurs. Il s'agit aussi de mettre un terme aux difficultés d'affectation rencontrées, particulièrement en zone rurale, auxquelles conduit actuellement le système de la monovalence. Cette proposition va à l'encontre de la tendance actuelle, caractérisée par l'extinction progressive du corps des professeurs d'enseignement général de collège (PEGC).

– Il est souhaitable d'utiliser la possibilité légale d'embaucher des professeurs associés dans les lycées professionnels, comme cela se pratique déjà dans l'enseignement supérieur, de manière à éviter d'ouvrir des concours administratifs pour le recrutement d'un seul professeur dans une discipline particulièrement pointue conformément aux exigences réglementaires et, par ailleurs, à réaliser une ouverture bienvenue vers le monde de l'entreprise.

– Pour améliorer les conditions de remplacement des enseignants, objet d'une attente particulière des parents, il est indispensable de prévoir avant tout une information systématique des parents en cas d'absence d'un professeur, y compris sur les causes d'absence, plus souvent pédagogiques qu'on ne le pense. Dans le cadre de l'enveloppe unique affectée aux recteurs et regroupant les moyens en enseignants et les moyens de remplacement, les chefs d'établissement doivent avoir les moyens et les compétences pour

faire face aux remplacements de courte durée au sein de leur établissement. Il faut préciser qu'il existe à cet égard plus de facilités dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public. Les zones géographiques de remplacement dans les académies doivent aussi être revues. Enfin, l'augmentation des moyens accordés au remplacement s'impose, car leur insuffisance a été constatée par le rapport Bloch qui chiffre à 3,5 % du nombre total d'enseignants le nombre de remplaçants structurellement nécessaire, étant précisé que les besoins se situent plus probablement à hauteur de 6 ou 7 %. Dans ce cadre, augmenter la durée des stages des enseignants en formation dans les instituts de formation des maîtres (IUFM) permettrait à la fois de renforcer le contenu du stage et de dégager des ressources de remplacement supplémentaires.

– Il faut insister particulièrement sur la situation des professeurs en difficulté pédagogique, des professeurs qui perdent pied. Avec le durcissement des conditions d'exercice du métier le problème est de plus en plus fréquent. Les 439 postes de réadaptation ouverts à destination de ces personnels sont très insuffisants et les académies sont amenées à compléter ce dispositif en prélevant sur leurs moyens de remplacement. Pour venir en aide à ces enseignants, la création de réseaux académiques d'accompagnement psychologique est nécessaire. Selon l'estimation du rapport Bloch, 0,5 % des enseignants devraient être déclarés inaptes pour motif psychiatrique. Plus en amont, tous les futurs enseignants devraient faire des stages devant élèves avant même d'être recrutés, pour savoir s'ils sont adaptés à ce métier passionnant mais difficile. Le métier de professeur est en effet actuellement le seul où l'on s'engage dans une carrière avec la perspective d'accomplir jusqu'à la retraite les mêmes tâches. La seule reconversion possible pour un enseignant est de devenir chef d'établissement et cette situation constitue un obstacle à une véritable professionnalisation de cette dernière fonction.

– Il faut enfin une gestion prévisionnelle des effectifs, que rend difficile l'absence actuelle de statistiques cohérentes. On peut signaler l'accroissement très rapide de la proportion d'enseignants de plus de cinquante ans, qui était à la rentrée 1997 de 26 % et à la rentrée 1998 de 30 %. D'importants besoins de recrutement sont à prévoir d'ici 2000-2004, compte tenu de la pyramide des âges des enseignants.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Jean Le Garrec s'est interrogé sur la qualité de la gestion des ressources humaines au sein de l'Éducation nationale et sur l'absence de gestion humaine des ressources.

M. Claude Goasguen, après avoir salué la qualité du rapport qui permet de disposer d'informations souvent difficiles à obtenir de la part de l'Éducation nationale, a fait les observations suivantes :

– Il faut se réjouir de ce que ce rapport comporte des propositions tout à fait audacieuses qui pourraient opportunément inspirer l'action du ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Il serait souhaitable de connaître les suites qu'entend donner le ministre à ces propositions.

– La gestion des délégations rectorales demeure floue.

– En ce qui concerne les enseignants en difficulté, il faut noter que le ministère de l'Éducation nationale a mis en place des structures administratives spécifiques permettant, pour les unes, la réadaptation des enseignants concernés et, pour les autres, le réemploi de ces enseignants. Le Centre national d'enseignement à distance (CNED) permet d'utiliser pleinement les compétences de ces professeurs. Ces enseignants réemployés pourraient également être mobilisés sur des fonctions de conception pédagogique qui leur permettent, tout en n'exerçant plus devant des élèves, de contribuer à la réflexion sur le contenu des cours.

M. Jean-Pierre Baeumler a formulé les remarques suivantes :

– Le rapport confirme qu'il n'y a pas de problème de détournement de moyens au sein de l'Éducation nationale, avec par exemple les mises à disposition et les décharges de service.

– La déconcentration du mouvement national des affectations est en bonne voie.

– L'Éducation nationale doit repenser et améliorer son système de gestion pluriannuelle de recrutement des enseignants. La question de la crise du recrutement des professeurs ne devrait plus se poser à l'avenir.

– Il convient d'aborder la question de la bivalence avec modération puisque, il y a quelques années, cette option avait été délibérément écartée.

– Le rôle et de la place des chefs d'établissements mériteraient une étude particulière, y compris en comparant la manière dont les autres pays européens gèrent le problème de l'encadrement et de la direction des établissements scolaires.

M. Jean-Paul Durieux, après avoir considéré que le rapport donnait un éclairage indispensable et complet sur la gestion des personnels enseignants, a formulé les remarques suivantes :

– Bien souvent, l'Éducation nationale établit des moyennes académiques résultant du rapport entre le nombre d'élèves et celui des enseignants. Il faut regretter que ces moyennes aient pour effet de gommer les écarts importants existant entre les établissements et les disciplines. Dans les matières scientifiques par exemple, il n'est pas rare d'avoir des classes de 35 à 36 élèves. Il conviendrait à l'avenir d'établir des analyses et des statistiques beaucoup plus fines par discipline.

– Le rapport ne donne pas d'indications sur les personnels ATOS.

– Il convient de prendre en compte davantage la véritable souffrance subie par certains professeurs mis en difficulté, jour après jour, devant leurs classes et cependant maintenus à leur poste. Une gestion plus humaine de ce type d'expériences mériterait d'être mise en place.

– Il faut par ailleurs insister sur la nécessité d'améliorer la qualité du recrutement des chefs d'établissement qui sont parfois des enseignants lassés de faire cours à des élèves et n'ayant pas forcément les qualités d'animateur d'une équipe pédagogique.

M. Jean Ueberschlag a souhaité connaître la ventilation entre les différentes organisations syndicales des 1 207 décharges syndicales recensées.

M. Edouard Landrain a insisté sur les points suivants :

– La question de la bivalence doit être reposée aujourd'hui dans la mesure où, pour de nombreux élèves, le passage du primaire au secondaire reste une étape difficile.

– Il convient de renforcer le rôle et la formation des chefs d'établissement.

– Les jeunes professeurs auraient sans doute besoin d'être davantage guidés dans leurs premières années d'enseignement, et

éventuellement de bénéficier des conseils d'un de leurs collègues plus expérimentés qui pourrait être désigné comme tuteur.

M. René Couanau a relevé les points suivants :

– Le présent rapport d'information ne développe pas suffisamment la question du rôle du chef d'établissement, qui manque souvent de réels moyens et pouvoirs d'intervention alors que les rectorats et les inspections d'académie se déchargent sur eux de certaines tâches administratives.

– On peut s'interroger sur la réalité du caractère national du mouvement des enseignants. La question du recrutement des enseignants – au niveau d'une région, d'une académie ou pour l'ensemble du territoire – doit être posée.

– Ce rapport a le mérite d'aller bien au-delà du rassemblement d'informations puisque les rapporteurs n'ont pas hésité à élaborer des propositions parfois révolutionnaires. Il serait intéressant de connaître la réaction du ministre.

M. Alain Néri a fait les remarques suivantes :

– Il convient de réaffirmer le rôle pédagogique et éducatif assigné aux enseignants, qui devraient aussi retrouver aujourd'hui un rôle et un statut social plus importants.

– Le monde scolaire doit s'orienter vers un modèle de communauté éducative organisée autour d'une équipe pédagogique gérée par le chef d'établissement. Ce dernier doit être gestionnaire des ressources humaines en même temps qu'animateur pédagogique.

– Il faut revoir la situation statutaire des enseignants, tant sont multiples et variés les différents statuts particuliers.

– Les analyses chiffrées ne devraient pas globaliser les chiffres qui, actuellement, intègrent sans distinction les situations pourtant fort différentes des grandes comme des petites académies. En effet, des problèmes spécifiques se posent en milieu rural.

M. André Schneider a noté que les chefs d'établissements constituent la clé de voûte du système éducatif et qu'ils sont loin d'être recrutés en majorité parmi les enseignants fatigués. Il n'est pas normal que les chefs d'établissements aient à gérer personnellement le problème des

remplacements des enseignants, les heures supplémentaires et les vacances attribuées.

En réponse aux intervenants, **M. Yves Durand, rapporteur**, a apporté les éléments d'information suivants :

– Il est logique que le rapport n'ait pas pris en compte la situation des personnels ATOS puisque son objet est limité à la gestion des personnels enseignants, qui est un sujet déjà très vaste.

– Le problème des chefs d'établissements mériterait aussi de faire à lui seul l'objet d'un rapport particulier. Il convient en effet de repenser le rôle, la formation et le recrutement de ces derniers. En tant qu'animateurs d'une équipe pédagogique, il est souhaitable qu'ils soient recrutés parmi les enseignants plutôt que choisis parmi des personnels administratifs.

– S'agissant des délégations rectorales, on peut noter que, dans certaines académies du Sud de la France, 30 % des personnels sont concernés.

– Le nombre de postes de réadaptation pour les enseignants en difficulté, qui s'élève à 439, paraît notablement insuffisant eu égard à l'ampleur du problème.

– Il ne serait pas difficile mais guère intéressant de connaître la répartition des décharges syndicales entre syndicats.

– Le mouvement des enseignants du second degré, c'est-à-dire les mutations des professeurs, est bien un mouvement national à gestion déconcentrée. Il ne s'agit pas de décentraliser ce mouvement, mais de réduire la lourdeur d'un système où plus de la moitié des vœux de changement demeurent intra-académiques.

– Il convient de prendre davantage en compte les disparités entre académies afin de passer d'une gestion purement administrative et financière à une gestion véritablement pédagogique. Dans le cadre de l'élaboration par chaque académie d'un projet pluriannuel, un dispositif de contractualisation doit être développé avec l'administration centrale, notamment pour améliorer la gestion des ressources humaines. La réduction des inégalités passe par la mise en place de discriminations positives dans l'affectation des moyens, sur la base de critères sociaux ainsi établis.

– S'agissant des problèmes de remplacement des enseignants absents, un meilleur équilibre doit être trouvé entre le système des

établissements d'enseignement privés, qui peuvent remplacer les professeurs absents pour une courte durée dans un délai d'une journée avec très peu de contraintes, et celui des établissements d'enseignement publics, qui subissent des délais plus longs.

– La mise en place d'une gestion pluriannuelle des recrutements des enseignants est prévue par la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 mais n'est pas appliquée.

Pour conclure, **le président Jean Le Garrec** a observé que la méthode du rapport d'information devait être privilégiée car elle est plus rapide et plus souple que les travaux pouvant être menés dans le cadre d'une commission d'enquête, qui constitue une machine relativement lourde à mettre en place. Les avis budgétaires pourraient également être le support d'études de fond plus détaillées que la simple analyse des crédits, et la question du rôle des chefs d'établissements pourrait opportunément être traitée dans ce cadre à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour l'an 2000. Enfin, le présent rapport d'information sera officiellement transmis à M. Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, afin de contribuer à faire avancer le débat et, le cas échéant, d'influencer positivement le contenu des réformes en cours et à venir.

La Commission a décidé, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

ANNEXES



Laisser cette page blanche sans numérotation.

ANNEXE N° 1
LES STATUTS DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ

Corps	Texte statutaire	Diplômes ou titres exigés	Effectif budgétaire pour 1999	Rémunération en 1997 (net mensuel) a) 1 ^{er} échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal (en francs)	Obligations de service
Instituteur spécialisé	Décret n° 61-1012 du 7 septembre 1961 Décret n° 83-50 du 26 janvier 1983	Recrutement (arrêté en 1994) parmi les instituteurs titulaires spécialisés ayant réussi aux épreuves de différents certificats d'aptitude spécialisés	3.034	a) 8.178 b) 9.643 c) 12.499	23 heures dans les classes des sections d'éducation spécialisée
Professeur des écoles de classe normale	Décret n° 90-680 du 1 ^{er} août 1990	Recrutement : - <i>Concours externes</i> par académie pour les candidats justifiant d'une licence ou d'un titre ou diplôme au moins équivalent <i>Premier concours interne</i> par département pour les instituteurs titulaires justifiant de 3 années de services effectifs en cette qualité - <i>Second concours interne</i> par académie ... agents titulaires ou non titulaires justifiant de 3 années de service public et de l'un des titres ou diplômes requis des candidats aux concours externes. ... élèves du cycle préparatoire	6.049 (dont : 4.443 professeurs des écoles spécialisés)	a) 8.373 b) 12.071 c) 15.990	26 heures + 1 heure
Hors classe		Par voie d'inscription sur un tableau d'avancement	87	a) 12 010 b) 19 041	
Professeur d'enseignement général de collège (PEGC) de classe normale	Décret n° 86-492 du 14 mars 1986	Arrêt de recrutement.	11.808	a) 7.641 b) 10.522 c) 13.109	18 heures pour ceux qui enseignent les disciplines littéraires, scientifiques et technologiques 19 heures pour ceux qui assurent au moins 9 heures dans les disciplines artistiques ou d'éducation physique et sportive
Hors classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^{ème} échelon de la classe normale)			9.949	a) 11.083 (6 ^{ème} échelon 15.990)	20 heures pour ceux qui enseignent les disciplines artistiques et d'éducation physique et sportive
Classe exceptionnelle (possibilités d'accès à compter du 5 ^{ème} échelon de hors classe)			2.997	a) 14.867 (5 ^{ème} échelon 19.041)	

Corps	Texte statutaire	Diplômes ou titres exigés	Effectif budgétaire pour 1999	Rémunération en 1997 (net mensuel) a) 1 ^{er} échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal (en francs)	Obligations de service
Professeur certifié de classe normale	Décret n° 72-581 du 4 juillet 1972	Recrutement par les concours externe et interne du CAPES : - <i>concours externe</i> ouvert aux titulaires d'une licence ou de titres équivalents - <i>concours interne</i> ouvert aux fonctionnaires et aux enseignants non titulaires des établissements d'enseignement public relevant du ministère de l'Éducation nationale justifiant les uns et les autres d'un des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe et de trois années de services publics Recrutement par les concours externe et interne du CAPET : - <i>concours externe</i> ouvert : . aux titulaires d'une licence ou de titres équivalents ; . aux candidats ayant ou ayant eu la qualité de cadre et justifiant de cinq années de pratique professionnelle effectuée en cette qualité - <i>concours interne</i> ouvert : . aux élèves-professeurs recrutés par le concours interne d'accès au cycle préparatoire ; . aux fonctionnaires et aux enseignants non titulaires des établissements d'enseignement public relevant du ministère de l'Éducation nationale justifiant les uns et les autres du DEUG, BTS, DUT ou de titres équivalents et de trois années de services publics	191.365	a) 8.373 b) 12.011 c) 15.990	18 heures ou 20 heures selon la discipline enseignée 36 heures pour les fonctions de documentation
Hors classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^{ème} échelon de la classe normale)			23.128	a) 12.011 (7 ^{ème} échelon 19.041)	
Professeur agrégé de classe normale	Décret n° 72-580 du 4 juillet 1972	Recrutement par : <i>Concours externe</i> ouvert aux candidats titulaires d'une maîtrise ou équivalent <i>Concours interne</i> ouvert aux fonctionnaires titulaires d'une maîtrise ou équivalent et de 5 années de services publics	30.978	a) 9.130 b) 15.428 c) 19.969	15 heures ou 17 heures selon la discipline enseignée 39 heures lorsqu'ils assurent les fonctions de chefs de travaux

Corps	Texte statutaire	Diplômes ou titres exigés	Effectif budgétaire pour 1999	Rémunération en 1997 (net mensuel) a) 1 ^{er} échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal (en francs)	Obligations de service
Hors-classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^{ème} échelon de la classe normale)			4.941	a) 15.990 (6 ^{ème} échelon 23.337)	
Professeur de chaire supérieure	Décret n° 68-503 du 30 mai 1968	Recrutement sur liste d'aptitude parmi les professeurs agrégés hors classe ou les professeurs agrégés parvenus au 6 ^{ème} échelon de leur grade et ayant assuré pendant au moins deux années scolaires un service hebdomadaire de 5 heures dans une classe préparatoire aux grandes écoles	2.150	a) 15.990 (6 ^{ème} échelon 23.337)	9 heures à 12 heures selon les types de classes
Professeur d'éducation physique et sportive de classe normale	Décret n° 80-627 du 4 août 1980	Recrutement par concours externe ou interne du CAPEPS : <i>Concours externe</i> ouvert aux titulaires de la licence en sciences et techniques des activités physiques et sportives ou de titres équivalents <i>Concours interne</i> ouvert : - aux fonctionnaires justifiant de l'un des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe et de trois années de services publics ; - aux enseignants titulaires justifiant de trois années de services publics ; - aux enseignants non titulaires des établissements d'enseignement public relevant du ministère de l'Éducation nationale justifiant de trois années de services publics et de l'un des titres ou diplômes requis des candidats au concours externe	21.095	a) 8.373 b) 12.011 c) 15.990	20 heures
Hors classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^e échelon de la classe normale)			2.527	a) 12 011 (7 ^{ème} échelon 19 041)	

Corps	Texte statutaire	Diplômes ou titres exigés	Effectif budgétaire	Rémunération en 1997 (net mensuel) a) 1 ^{er} échelon	Obligations de service
-------	------------------	---------------------------	---------------------	--	------------------------

			pour 1999	b) 7^{ème} échelon c) échelon terminal (en francs)	
Chargé d'enseignement d'éducation physique et sportive de classe normale Hors classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^e échelon de la classe normale) Classe exceptionnelle (possibilités d'accès à compter du 7 ^{ème} échelon de la hors-classe)	Décret n° 60-403 du 22 avril 1960	Arrêt du recrutement	4.110	a) 7 031 b) 10 522 c) 13 109	20 heures
			1.314	a) 11.083 (6 ^{ème} échelon 15.990)	
			390	a) 14 867 (5 ^{ème} échelon 19 041 F)	
Professeur de lycée professionnel du 1 ^{er} grade (PLP 1)	Décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992	Arrêt du recrutement	1.770	a) 7 641 b) 10 522 c) 13 109	18 heures pour les enseignements généraux et professionnels théoriques 23 heures pour les enseignements pratiques
Professeur de lycée professionnel du 2 ^{ème} grade de classe normale (PLP 2)	Décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992	<i>Concours externes</i> ouverts : - aux candidats justifiant d'une licence ou équivalent ou justifiant de 5 ans de pratique professionnelle en qualité de cadre ; - dans les spécialités professionnelles pour lesquelles il n'existe pas de licence, aux candidats justifiant de cinq années de pratique professionnelle et possédant un titre ou diplôme homologué au moins au niveau III <i>Concours internes</i> ouverts - aux professeurs de lycée professionnel du premier grade justifiant de deux années de services publics ; - aux élèves professeurs recrutés par le concours interne d'accès au cycle préparatoire ; - aux personnels enseignants non titulaires des établissements d'enseignement public relevant du ministère de l'Éducation nationale, justifiant de trois années de services publics et d'un DEUG ou équivalent	57 929	a) 8 373 b) 12 011 c) 15 990	18 heures pour les enseignements généraux et professionnels théoriques 23 heures pour les enseignements pratiques 39 heures lorsqu'ils assurent les fonctions de chefs de travaux

Corps	Texte statutaire	Diplômes ou titres exigés	Effectif budgétaire pour 1999	Rémunération en 1997 (net mensuel) a) 1 ^{er} échelon b) 7 ^{ème} échelon c) échelon terminal <i>(en francs)</i>	Obligations de service
Hors classe (possibilité d'accès à compter du 7 ^{ème} échelon de la classe normale)			5.465	a) 12.011 (7 ^{ème} échelon 19.041)	
Maître d'internat/ Surveillant d'externat (MI/SE)	Décret du 11 mai 1937 Décret du 27 octobre 1938	Recrutement direct par les recteurs d'académie, parmi les bacheliers	33.987	6.418	Remplacement de courte durée le cas échéant
Maître auxiliaire (MA) (4 catégories)	Décret n° 62-379 du 3 avril 1962	Recrutement direct par les recteurs d'académie Droit à titularisation en application de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996	18.285		Même service que les professeurs titulaires occupant un emploi correspondant
Professeur contractuel	Décret n° 81-535 du 12 mai 1981	Recrutement direct par les recteurs d'académie Conditions d'âge (35 ans) et de diplôme			Même service que les professeurs titulaires occupant un emploi correspondant
Professeur associé	Loi n° 93-121 du 27 janvier 1993	Recrutement par contrat sur justification d'une expérience professionnelle			Même service que les professeurs titulaires dans les disciplines d'enseignement technologique ou professionnel
Vacataire	Décret n° 89-497 du 12 juillet 1989	Recrutement direct par les chefs d'établissement Condition de diplôme (licence)			200 heures de vacation maximum pour une année scolaire

Laisser cette page blanche sans numérotation

ANNEXE N° 2

NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR DIVISION (PAR ACADÉMIE ET ÉTABLISSEMENT)

Académies	Type d'établissement	Nombre moyen d'élèves par division
Aix-Marseille	Collège	23,9
	Lycée professionnel	22
	Lycées et assimilés	28,6
Ensemble Aix-Marseille		24,9
Amiens	Collège	22,8
	Lycée professionnel	23,8
	Lycées et assimilés	28,9
Ensemble Amiens		24,5
Besançon	Collège	23,1
	Lycée professionnel	20,7
	Lycées et assimilés	27,7
Ensemble Besançon		24
Bordeaux	Collège	23,8
	Lycée professionnel	20,9
	Lycées et assimilés	28,6
Ensemble Bordeaux		24,7
Caen	Collège	23,3
	Lycée professionnel	20,6
	Lycées et assimilés	26,6
Ensemble Caen		23,9
Clermont-Ferrand	Collège	22,3
	Lycée professionnel	22,8
	Lycées et assimilés	28,5
Ensemble Clermont-Ferrand		24,1
Corse	Collège	22,8
	Lycée professionnel	18,7
	Lycées et assimilés	24,9
Ensemble Corse		22,8
Créteil	Collège	24
	Lycée professionnel	21
	Lycées et assimilés	26,9
Ensemble Créteil		24,7
Dijon	Collège	23,4
	Lycée professionnel	20,1
	Lycées et assimilés	26,7
Ensemble Dijon		24,2
Grenoble	Collège	24
	Lycée professionnel	21,9
	Lycées et assimilés	28,3
Ensemble Grenoble		25,1

**NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR DIVISION
(PAR ACADÉMIE ET ÉTABLISSEMENT)**

Académies	Type d'établissement	Nombre moyen d'élèves par division
Lille	Collège	23
	Lycée professionnel	23,7
	Lycées et assimilés	29,4
Ensemble Lille		24,7
Limoges	Collège	22,4
	Lycée professionnel	19,6
	Lycées et assimilés	27,8
Ensemble Limoges		23,5
Lyon	Collège	23,5
	Lycée professionnel	21,6
	Lycées et assimilés	29,3
Ensemble Lyon		24,8
Montpellier	Collège	23,8
	Lycée professionnel	21,2
	Lycées et assimilés	29,3
Ensemble Montpellier		25
Nancy-Metz	Collège	23,5
	Lycée professionnel	21,7
	Lycées et assimilés	28,3
Ensemble Nancy-Metz		24,5
Nantes	Collège	22,8
	Lycée professionnel	18,9
	Lycées et assimilés	27,4
Ensemble Nantes		23,4
Nice	Collège	23,9
	Lycée professionnel	21
	Lycées et assimilés	29,5
Ensemble Nice		25,1
Orléans-Tours	Collège	23
	Lycée professionnel	23,9
	Lycées et assimilés	29,2
Ensemble Orléans-Tours		24,7
Paris	Collège	24,8
	Lycée professionnel	22,2
	Lycées et assimilés	30,2
Ensemble Paris		26,8
Poitiers	Collège	23,2
	Lycée professionnel	21,4
	Lycées et assimilés	28,8
Ensemble Poitiers		24,4
Reims	Collège	23

**NOMBRE MOYEN D'ÉLÈVES PAR DIVISION
(PAR ACADÉMIE ET ÉTABLISSEMENT)**

Académies	Type d'établissement	Nombre moyen d'élèves par division
	Lycée professionnel	24,1
	Lycées et assimilés	29
Ensemble Reims		24,6
Rennes	Collège	23,5
	Lycée professionnel	18,6
	Lycées et assimilés	28,2
Ensemble Rennes		24,2
Rouen	Collège	23,7
	Lycée professionnel	25,2
	Lycées et assimilés	28,9
Ensemble Rouen		25,3
Strasbourg	Collège	24
	Lycée professionnel	22,9
	Lycées et assimilés	27,4
Ensemble Strasbourg		24,9
Toulouse	Collège	23,7
	Lycée professionnel	21,8
	Lycées et assimilés	28,6
Ensemble Toulouse		24,8
Versailles	Collège	24,1
	Lycée professionnel	22,3
	Lycées et assimilés	27,9
Ensemble Versailles		25,1
Guadeloupe	Collège	23,5
	Lycée professionnel	26,6
	Lycées et assimilés	27,5
Ensemble Guadeloupe		24,9
Guyane	Collège	23,1
	Lycée professionnel	21,8
	Lycées et assimilés	24,9
Ensemble Guyane		23,2
Martinique	Collège	23,3
	Lycée professionnel	24,4
	Lycées et assimilés	27,3
Ensemble Martinique		24,5
Réunion	Collège	24,4
	Lycée professionnel	25,3
	Lycées et assimilés	29
Ensemble Réunion		24,6
France MÉTRO-DOM	Collège	23,5
	Lycée professionnel	22
	Lycées et assimilés	28,3
Ensemble FRANCE MÉTROPOLITAINE + DOM		24,7

Source : direction de la programmation et développement.

Laisser cette page blanche sans numérotation

ANNEXE N° 3

RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ PAR DISCIPLINE AU COLLÈGE

Activités non spécialisées	5.286
Lettres	19.060
Mathématiques	9.354
Technologie	7.101
Biologie-géologie	4.026
Éducation musicale	7
Arts plastiques	10
Éducation physique et sportive	187
Total collège	45.031

Source : direction de la programmation et du développement.

RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ PAR DISCIPLINE AU LYCÉE D'ENSEIGNEMENT PROFESSIONNEL

Lettres	13.403
Mathématiques	7.665
Technologie	205
Chef de travaux	126
Génie industriel du bois	1.808
Génie industriel textile et cuir	2.330
Génie industriel du verre	59
Génie industriel des structures métalliques	2.187
Génie industriel des plastiques	141
Génie chimique	122
Génie civil	2.884
Génie thermique	1.085
Génie mécanique de la construction	2.025
Génie mécanique de la productique	2.573
Génie mécanique de la maintenance	3.352
Génie électrique électronique	978
Génie électrique électrotechnique	3.390
Industries graphiques	197
Autres activités	356
Métiers des arts appliqués	2.108
Métiers d'art	244
Métiers de l'artisanat et spécialisés	62
Biotechnique génie biologie	199
Biotechnique santé-environnement	5.458
Paramédical et social	867
Soins personnels	318
Économie et gestion	11.483
Hôtellerie-tourisme	1.899
Total lycée d'enseignement professionnel	67.524

Source : direction de la programmation et du développement.

**RÉPARTITION DES ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ
PAR DISCIPLINE AU LYCÉE**

Documentation	16
Philosophie	4.270
Lettres	41.693
Langues vivantes	51.281
Enseignement religieux	45
Histoire-géographie	26.372
Langage des signes	1
Sciences économiques et sociales	3.591
Mathématiques	33.449
Technologie	7.485
Physique-chimie	19.001
Biologie-géologie	14.183
Éducation musicale	5.203
Arts plastiques	5.629
Éducation physique et sportive	30.137
Encadrement des ateliers	75
Génie industriel du bois	160
Génie industriel textile et cuir	241
Génie industriel du verre	10
Génie industriel des structures métalliques	198
Génie industriel des plastiques	49
Génie chimique	41
Génie civil	1.017
Génie thermique	177
Génie mécanique de la construction	3.913
Génie mécanique de la productique	3.766
Génie mécanique de la maintenance	264
Génie électrique électronique	1.556
Génie électrique électrotechnique	2.348
Génie électrique informatique et télématique	129
Industries graphiques	45
Métiers des arts appliqués	708
Métiers d'art	103
Métiers de l'artisanat et spécialisés	12
Biotechnique génie biologie	1.302
Biotechnique santé-environnement	154
Paramédical et social	977
Soins personnels	10
Économie et gestion	13.705
Hôtellerie-tourisme	578
Total lycée	273.894

Source : direction de la programmation et du développement.

ANNEXE N° 4

**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
AU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE**

M. Michel Dellacasagrande, directeur des affaires financières .

Mme Marie-France Moraux, directrice des personnels enseignants.

M. Bernard Toulemonde, directeur de l'enseignement scolaire.

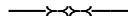
LISTE DES ACADEMIES VISITEES

Académie de Paris

Académie de Versailles

Académie de Lille

Inspection académique du Pas-de-Calais



N° 1535.- Rapport de MM. Yves Durand et Jacques Guyard, *déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des affaires culturelles et la commission des finances*, sur la gestion des personnels enseignants du second degré.