



N° 2215

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2005.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur

la gestion des personnels enseignants des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Yves CHAMARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
COMMUNICATION DU RAPPORTEUR SPECIAL	5
EXAMEN EN COMMISSION	11
ANNEXE : <i>Rapport d'enquête de la Cour des comptes relatif à la gestion, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire, des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation</i>	17

Le rapport de la Cour des comptes, récemment révélé par la presse, sur la gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation a été adressé au Président de la commission des Finances à la suite d'une demande de la commission, le 6 novembre 2003, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La commande de ce rapport, annexé au présent rapport, avait pour objet d'établir un diagnostic clair de la situation de ces personnels, afin de **répondre aux mécontentements exprimés dans l'opinion publique et par les parents d'élèves** de voir un nombre important de classes sans professeurs, alors que, parallèlement, des milliers de professeurs demeurent sans affectation ou sans classe.

Cette commande était également justifiée pour une raison de principe : **le coût de notre enseignement scolaire**. Nos dépenses publiques d'éducation par rapport au PIB excèdent nettement, avec 4 %, la moyenne de l'OCDE (3,6 %), ainsi que le taux de l'Allemagne (3 %), de l'Italie (3,7 %), du Japon (2,7 %) ou du Royaume-Uni (3,4 %) – fait qui ne serait pas critiquable en soi s'il conduisait à un niveau d'éducation proportionnellement supérieur. Cet écart est particulièrement marqué dans le secondaire : le coût d'un élève du second degré est de près de 25 % plus élevé par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. Or, les enquêtes internationales montrent que nos résultats scolaires se situent globalement dans la moyenne seulement des pays de l'OCDE. Selon la dernière enquête PISA (Programme international de suivi des acquis) menée par l'OCDE et publiée en décembre dernier, la France se situe au treizième rang en mathématiques et au quatorzième rang en compréhension de l'écrit parmi les pays de l'OCDE. En bref, le rapport coût/avantages de notre enseignement scolaire par rapport aux principaux autres pays développés est tout à fait perfectible. Cette situation tient à plusieurs facteurs : un taux d'encadrement pédagogique élevé, la multiplication des options, une gestion d'ensemble lourde et complexe, un cloisonnement disciplinaire trop rigide et un nombre excessif de personnels sous-employés ou en surnombre.

Il est tout à fait regrettable que la diffusion de ce rapport à la presse n'ait pas fait l'objet d'une information et d'une concertation préalables. D'autant que cela a conduit à en faire une restitution partielle, provoquant du même coup un tollé parmi les organisations syndicales et la colère du ministère de l'Éducation nationale, qui a dénoncé les « amalgames ». Mais cela a eu au moins le mérite de poser publiquement le problème. Un problème certes d'une grande complexité - compte tenu du nombre de situations différentes que recouvrent les 97.500 équivalents temps plein concernés - mais qui, la plupart des observateurs s'accordent à le reconnaître, reflète les multiples imperfections de gestion du personnel enseignant et, ce faisant, laisse entrevoir, s'agissant du premier budget de l'État par son montant, des marges de manœuvre budgétaires substantielles. Le rapport public particulier de la Cour des comptes de 2003 sur la gestion du système éducatif en avait fait état, de même que les rapports spéciaux de la commission des Finances sur le budget de l'enseignement scolaire ⁽¹⁾.

Selon ce nouveau rapport, sur les 97.500 équivalents temps plein (ETP) des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire, 56.000 sont rémunérés sur le budget de l'enseignement scolaire et 41.000 sur d'autres budgets, soit en tout 12,1 % des effectifs enseignants. Il convient de préciser que la Cour ne tient pas compte de l'absentéisme en général et des divers types de congés, qui représentent à eux seuls 15 000 ETP.

Ces 56.000 ETP rémunérés par le budget de l'enseignement scolaire représentent 7 % des effectifs et correspondent à un coût annuel d'environ 3,8 milliards d'euros, soit 6,65 % de ce budget et 1,33 % du budget de l'État.

Si certaines de ces situations peuvent paraître justifiées (certaines activités pédagogiques, les décharges de direction d'écoles, certaines missions administratives...), **beaucoup semblent en revanche contestables au regard des exigences réglementaires ou de gestion.** La difficulté réside dans le fait que, comme le note la Cour, l'addition de multiples marges de manœuvre de faible importance apparente, dispersées, aboutit au bout du compte à un volume qui, en soi, devient « considérable ». Sans nul doute, les effets d'annonce s'en ressentent-ils : ils ne retiennent que les « totaux ».

Quatre catégories sont distinguées par l'enquête :

-1) les enseignants sans classes, mais ayant des activités pédagogiques (18.000 ETP). On observe à cet égard que le nombre de conseillers pédagogiques, qui s'élève à 3.350 ETP, n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années (+ 787 entre 1983 et 2004) sans que, relève la Cour, « *les motifs de cette augmentation continue n'apparaissent clairement* ». On compte par ailleurs, outre les décharges de direction d'école (7.050 ETP), des réemplois au Centre national d'enseignement à distance (650 ETP) et des décharges dites UNSS (Union

(1) cf. notamment le dernier rapport spécial, n° 1863 annexe 28, octobre 2004.

nationale du sport scolaire) – qui ne correspondent pas toujours à des heures de travail effectives –, 550 ETP en surnombres disciplinaires, 1.400 en réadaptation et 1.000 en décharges non statutaires ;

-2) les enseignants temporairement hors du système éducatif. Ils correspondent à 21.000 ETP, dont 14.000 en disponibilité et 7.100 en service détaché hors enseignement auprès d'organismes divers. Concernant les disponibilités, la Cour rappelle que « *lorsque la répartition inadéquate des effectifs conduit à d'importants recrutements de contractuels, la mise en disponibilité massive d'enseignants, en nombre supérieur aux contractuels recrutés faute de ressource disponible, n'est sans doute pas la voie de la plus stricte économie* ». S'agissant des détachés, elle note que les détachements de droit ne représentent qu'une fraction infime du total (1,2 %) et que la grande masse de ces détachements (60 %) est classée dans une catégorie « *divers* » indifférenciée ;

-3) les enseignants exerçant en dehors du secondaire ou du ministère de l'Éducation nationale (26 500 ETP). Ces personnels restent néanmoins gérés par le secondaire, ce qui entraîne, pour la Cour, « *une assez vraisemblable source de surcoûts* » sur le long terme, provoquée par le fait de devoir gérer globalement plusieurs corps dont une partie de l'emploi échappe au gestionnaire.

-4) les enseignants sans classe et sans activité pédagogique. C'est cette catégorie qui est la plus susceptible d'être critiquée. Elle représente à elle seule au minimum 32.000 ETP et une charge annuelle de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. Elle est notamment constituée, en ETP, de 9.500 remplaçants inoccupés, 1.900 surnombres disciplinaires, 1.000 remplaçants incapables d'enseigner, 700 enseignants en réadaptation, ainsi que de nombreuses décharges diverses, dont beaucoup sont jugées par la Cour, soit « *obsolètes ou aux justifications mal contrôlées* », soit simplement non statutaires. Le nombre des remplaçants incapables d'enseigner et des enseignants en réadaptation est à relier avec la politique de recrutement et de gestion des ressources humaines du ministère. S'agissant des remplaçants inoccupés, on note de fortes disparités selon les académies, le taux variant de 7,7 % à Rennes à 46,3 % à Bordeaux et 94,8 % en Guyane. On compte, à côté des 1.400 ETP de décharges syndicales, 1.700 décharges UNSS (Union nationale du sport scolaire), qui sont payées sans être systématiquement effectuées. On dénombre aussi 4.000 décharges non statutaires et 7.800 décharges statutaires hors UNSS. Enfin, cette catégorie regroupe 3.100 ETP affectés à des fonctions administratives et 900 mises à disposition et prêts.

Cet ensemble composite recouvre, on le voit, trois types de situations : des cas de sous-utilisation manifeste des moyens (tels que les surnombres disciplinaires, remplaçants inoccupés, remplaçants incapables d'enseigner, enseignants en réadaptation, divers cas de décharges fictives ou non statutaires critiquées par la Cour...) ; **des situations d'emplois apparemment justifiées**, telles que les décharges syndicales ou certaines fonctions administratives – encore

qu'il faille vérifier au cas par cas leur pertinence – ; enfin, **une zone grise d'emplois dont l'utilité ou le bien-fondé juridique ne sont pas toujours clairement établis** : les diverses décharges statutaires ou non statutaires, les mises à disposition et prêts, les enseignants affectés à diverses fonctions administratives, certains détachements, disponibilités, ou placements temporaires hors du système éducatif. Si le rapport de la Cour apporte beaucoup d'informations nouvelles, il ne permet pas d'identifier et de chiffrer clairement, parmi ces emplois, ceux qui sont utiles, ceux qui ne le sont pas, et ceux dont l'utilité est discutable. C'est sur ce point qu'il faut approfondir la réflexion.

*

* *

On peut tirer de ce rapport cinq conclusions principales.

1) L'enseignement scolaire et, plus généralement l'Éducation nationale, **comportent à l'évidence de nombreuses sources de dépenses peu justifiées** ou, selon l'expression du Premier Président de la Cour des comptes, des « **marges de manœuvre** ». Ce secteur pourrait donc donner lieu *a priori* à de substantiels redéploiements budgétaires, à condition de pouvoir bien identifier les suppressions, redéploiements ou créations d'emplois souhaitables ; une information, claire et suivie, doit être mise en place.

2) Ce rapport souligne l'extrême complexité de certains sujets et, par conséquent, montre bien **la mission indispensable de la Cour des comptes dans sa fonction d'assistance au Parlement**, mission sans laquelle celui-ci ne peut pleinement être éclairé et remplir son rôle. Il est nécessaire, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, qu'on en prenne toute la mesure.

3) La culture de la performance instillée par la LOLF devrait sans doute nous permettre dans les années à venir de mieux distinguer les emplois utiles de ceux qui le sont moins et qui pourraient, dans l'intérêt de l'État comme des personnels concernés, être redéployés ou transformés ; une précision, à cet égard, dans les indicateurs de performance, est nécessaire.

4) Le ministère, conscient des problèmes soulevés par la Cour, a déjà pris des mesures pour y remédier, comme l'élargissement des zones de remplacement ou un suivi plus fin des affectations. Il s'est donné pour objectif de faire passer le taux de rendement net des remplacements de 74 % en 2004 (taux qui était à 66 % en 2002) à 78 % en 2005. Le dispositif prévu dans le projet de loi d'orientation pour l'avenir de l'école permettant des remplacements de courte durée par les enseignants de leurs collègues absents pourra y contribuer. Il est cependant indispensable d'améliorer aussi le taux de rendement brut, qui reflète davantage la réalité, dans la mesure où il prend en compte les surnombres disciplinaires, le personnel indisponible (en raison d'une impossibilité provisoire d'enseigner, de missions académiques ou de prêts à divers organismes) et des quotités de service disponibles inférieures à 33 % de l'obligation réglementaire de service.

5) Ce rapport est un premier pas important pour clarifier la situation des enseignants sans classe, mais il serait souhaitable d'aller plus loin, à la fois dans l'investigation et dans l'action. Il conviendrait de demander au Gouvernement de préciser clairement, parmi les personnels faisant l'objet du rapport de la Cour :

– le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, dont l'utilité est faible ou nulle, et qui pourraient être supprimés ou redéployés ;

– le nombre d'ETP ou d'emplois, catégorie par catégorie, pleinement justifiés, qu'il convient de conserver tels quels, en précisant leur bien-fondé ;

– le nombre d'ETP ou d'emplois dont l'utilité, le bien-fondé juridique ou le rattachement au budget de l'enseignement scolaire sont discutables et, pour chaque type, une méthode d'évaluation permettant de déterminer dans quelle mesure ils gagneraient à être maintenus, transformés ou supprimés ;

– la justification et la répartition par organisation de toutes les mises à disposition syndicales ;

– la durée et l'issue de toutes les situations d'enseignants incapables d'enseigner et en réadaptation ;

– le nombre de décharges UNSS qui sont payées sans êtres effectuées, ainsi que le coût global correspondant ;

– les possibilités de mieux gérer les remplacements par zones géographiques et par matière.

Ces éléments provenant du Gouvernement pourraient être versés au prochain débat d'orientation budgétaire et pris en compte dans le cadre de l'élaboration du prochain projet de loi de finances.

Cette remise à plat objective s'avère d'autant plus nécessaire que les avis demeurent encore assez largement partagés. Ainsi, une récente enquête d'opinion commandée par le ministère et réalisé à la fin du mois de février montre, par exemple, que si 63 % de l'opinion publique et 62 % des parents approuvent le dispositif de remplacement des professeurs absents prévu par le projet de loi, 70 % des enseignants, eux, y seraient hostiles.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a entendu la communication de votre Rapporteur spécial sur les enseignants qui ne sont pas en face à face pédagogique au cours de sa séance du mercredi 23 mars 2005.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a demandé quelle devrait être l'échéance des réponses.

Votre Rapporteur spécial a souhaité qu'elles arrivent avant l'été prochain, afin d'en tirer les conséquences pour le budget 2006. Une autre cause du surcoût de l'enseignement secondaire est la multiplication des options à faibles effectifs.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a suggéré que le Rapporteur spécial transmette le rapport de la Cour et ses propres travaux aux organisations syndicales, pour leur demander leur avis.

Votre Rapporteur spécial a approuvé cette demande en notant l'utilité de la transparence dans ce débat. Si le coût de l'enseignement primaire est dans la norme des pays de l'OCDE, celui du secondaire ne l'est pas, et même les syndicats ne contestent pas ce constat. Certains proposent de transférer une partie des crédits affectés au secondaire à l'enseignement supérieur, dont le coût est en revanche au dessous de la moyenne des pays de l'OCDE.

M. Jean-Jacques Descamps a fait la distinction entre les enseignants qui enseignent ailleurs que dans l'Éducation nationale et ceux qui n'enseignent pas. Pour les premiers, il s'agit de décider qui paie, et pour les seconds, il convient de juger de leur utilité réelle, pour éventuellement en réduire le nombre. Or, le diagnostic ne lève pas toute la confusion entre ce qui est normal et ce qui est extraordinaire.

Il y également lieu de s'interroger sur les dysfonctionnements de la gestion des ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale, le nombre des agents qui gèrent des situations dérogatoires et le coût global de ce système. Le lecteur non spécialiste a besoin d'une synthèse claire, afin de savoir quelles économies réelles sont possibles.

M. Augustin Bonrepaux a salué ce travail intéressant auquel il est au regret de n'avoir pas pu participer davantage. Ce thème pourrait donner lieu à d'autres travaux. Le rapport de la Cour des comptes ne couvre pas tout le fonctionnement de l'Éducation nationale ; cependant il soulève de réels problèmes. Il en est ainsi de certaines dispositions réglementaires qui ne sont pas appliquées, notamment en ce qui concerne les décharges syndicales ; il faut corriger cette situation. En ce qui concerne les fonctionnaires affectés à des tâches administratives, les propositions de la Cour des comptes sont à prendre avec

précaution : les directeurs ne sont pas tous déchargés de leur fonction éducative et il n'est pas certain qu'il soit pertinent de regrouper les directeurs en les coupant complètement des fonctions pédagogiques. La Commission des finances devra étudier ce problème de plus près. Permettre aux professeurs d'enseigner plus fréquemment deux disciplines pourrait éventuellement être envisagé. Le Rapporteur spécial devra procéder à des auditions, interroger les syndicats, les parents d'élèves, l'administration. Il ne faut pas faire de procès anticipé à l'Éducation nationale. La Commission des finances pourra porter un jugement lorsque le travail du Rapporteur spécial aura été achevé, et proposer des solutions pour que les crédits de l'Éducation nationale soient mieux utilisés.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité que la Commission puisse avoir l'opinion des organisations syndicales. Dans la ville de Vitré, il a pu constater de nombreux problèmes concernant les remplacements, ou des surnombres en philosophie ou en allemand, matières où, parfois, les enseignants n'effectuent aucun cours. En éducation physique et sportive, la moitié des professeurs n'effectue pas les trois heures UNSS. Il est arrivé que certains professeurs de français refusent de faire des remplacements, au motif que cela n'était pas prévu dans leur statut. Or le manque de postes est une revendication souvent avancée. Il incombe aux députés de dire la vérité à l'opinion publique.

M. Charles de Courson s'est félicité, au nom du groupe UDF, de ce travail, qui n'est qu'une première étape. La presse, en relayant ce rapport, a mis en cause, de façon inappropriée, les enseignants, mais le vrai problème réside dans la gestion des effectifs. Il y a 32.000 enseignants sans classe, ni activité pédagogique. Il convient d'étudier cette situation par catégorie.

Environ mille enseignants sont dans l'incapacité d'enseigner. Dans la mesure où il s'agit de situations durables, il faut appliquer la réglementation en les plaçant au besoin en congé de longue maladie, puis envisager leur reconversion.

Les enseignants en surnombres disciplinaires constituent une deuxième catégorie. Les sureffectifs d'enseignants en allemand, en sciences et techniques et en philosophie traduisent une mauvaise gestion. En outre, les taux diffèrent beaucoup d'une académie à l'autre. A cet égard, on peut s'interroger sur la cohérence des recrutements. Dans certaines matières rares, comme l'hébreu, l'arabe, le corse, certains professeurs n'enseignent pas du tout. Les conséquences de ces situations n'ont pas été tirées. La polyvalence des professeurs serait une solution à ce problème : ceux-ci pourraient enseigner à la fois deux, voire trois matières. C'est particulièrement justifié dans les matières rares.

Quant aux enseignants en réadaptation, la plupart d'entre eux pourraient sans doute être employés à des tâches administratives. Concernant les mises à disposition et les prêts, la Cour des comptes recense un certain nombre d'anomalies. Leur prise en charge par le budget de l'Éducation nationale n'est pas toujours justifiée. Le Rapporteur spécial devrait en demander les justifications : en effet, elles dépendent parfois de « copinages ». Il conviendrait de demander toutes

les lettres d'autorisation signées par les ministres successifs, et pour celles qui n'auraient pas été signées par eux, de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière. Par ailleurs, le paiement de traitements sans service fait n'étant pas prévu par le droit budgétaire, il est possible, dans ces cas, d'engager au besoin la responsabilité du comptable public.

Concernant les enseignants affectés à des fonctions administratives, on peut déplorer certaines confusions dans le rapport de la Cour des comptes. Si ces postes ne constituent pas un problème en soi, le taux d'encadrement très élevé de l'Education nationale mérite toutefois d'être examiné de près, au regard des taux qui peuvent exister dans d'autres administrations. Par ailleurs, les règles de décharge ne sont pas homogènes sur le territoire national. En outre, le Rapporteur devra s'interroger sur l'existence d'éventuelles tolérances, au-delà des décharges syndicales proprement dites.

Certaines décharges statutaires, hors UNSS, sont obsolètes. Dans certains cas, on a maintenu des décharges alors même qu'on a recruté du personnel pour les compenser, par exemple dans les laboratoires de sciences. Ce ne sont pas, ici encore, les professeurs qui sont en cause, mais les directeurs d'établissement, lesquels doivent vérifier que les heures de décharge sont bien effectuées.

Le problème des remplaçants est préoccupant. La Cour des comptes cite des centaines de cas de remplaçants inoccupés. Il conviendra d'analyser comment les dysfonctionnements dans la gestion des personnels ont évolué dans le temps, ce, d'autant qu'ont été recrutés parallèlement de nombreux contractuels, dont beaucoup ont été progressivement intégrés dans la fonction publique. Le Rapporteur spécial devra demander qu'un travail fin soit effectué pour aboutir à une gestion optimale. Certains remplacements sont prévisibles, notamment ceux qui résultent des formations. Quant aux remplacements dont l'évolution est imprévisible, comme ceux liés aux congés maladie, on pourrait faire face à l'urgence en embauchant des contractuels.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que l'option consistant à faire appel aux enseignants retraités pour effectuer de courts remplacements était aussi une bonne solution, souvent pratiquée à l'étranger.

M. Charles de Courson a relevé que cela était déjà possible et que ces personnes étaient alors embauchées comme contractuels. Malheureusement, cette opportunité demeure très insuffisamment utilisée. Il serait utile que le Rapporteur spécial calcule, sur une ou deux académies, le taux de remplacement optimal. A ce sujet, la Cour des comptes indique que celui-ci est de 6 % mais ceci doit être confirmé et précisé pour permettre une optimisation de la gestion des remplacements, le problème étant souvent l'affectation territoriale des enseignants. Cette évaluation d'un taux optimal permettrait d'estimer la quantité de postes ETP récupérables par une bonne gestion.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Guy Geoffroy** a souligné que le travail de la Cour des comptes apporte des informations précises mais ne tire pas de conclusions, ni de propositions « toutes faites » : on ne peut pas, sur la base de ce document apporter de réponses ni tranchées, ni globalisantes. Deux attitudes extrêmes sont condamnées par cette enquête: refuser le débat soulevé par ces chiffres en dénonçant un procès d'intention et critiquer l'ensemble du monde enseignant, soupçonné de ne pas travailler suffisamment. La réalité « révélée » par ce document est que 13 % des enseignants recrutés et formés pour être devant les élèves n'y sont pas. Des raisons, justifiées, peuvent être apportées pour certaines situations, mais tel n'est pas toujours le cas. Or, une des grandes difficultés à laquelle va être confrontée l'Education nationale au cours des prochaines années sera le remplacement de 50 % du corps enseignant. Pour ce faire, 25 % des étudiants qui rentrent aujourd'hui à l'université devraient se destiner à l'enseignement. Aujourd'hui, ce taux n'est que de 10 %. Des solutions doivent donc être trouvées dans la gestion des enseignants, dans l'évolution de leur statut et dans l'organisation générale du système éducatif. S'agissant des enseignants déchargés de leurs obligations d'enseignement, on peut s'interroger sur le caractère absolu de cette décharge et sur l'utilité d'une poursuite partielle d'une activité d'enseignement, par exemple, pour garder le contact avec la réalité éducative. Certains délégués syndicaux mettent un point d'honneur à assurer, partiellement, une activité enseignante, mais tous ne le font pas. La vraie question est celle des enseignants employables, mais qui n'enseignent pas. Elle pose un problème de gestion des ressources humaines. Le rapport de la Cour des comptes appelle clairement à une plus grande fluidité et à une plus grande souplesse de notre système éducatif, aujourd'hui trop rigide.

Ce document justifie à la fois une certaine prudence et beaucoup de rigueur : il convient d'être très prudent dans la dénonciation gratuite et illusoire d'une supposée inactivité de certains enseignants, dénonciation qui risque de dénaturer la relation entre la société et le monde éducatif. Par contre, la plus grande rigueur doit être déployée dans la dénonciation des abus auxquels le système conduit. Il faut y remédier. Cette action ne constitue néanmoins qu'un fusil à un coup : une fois les abus corrigés, on ne disposera plus de marges de manœuvre pour relever les défis de l'Education nationale qui sont la nécessité de recruter un nombre suffisant d'enseignants et celle d'assurer quotidiennement l'intégralité des heures face aux élèves. A ce propos, les moyens de remplacement développés par la loi Fillon, actuellement en discussion au Parlement, doivent pouvoir être utilisés, même si l'absence est inférieure à quinze jours, ce qui correspond à une revendication des parents d'élèves.

Votre Rapporteur spécial a relevé qu'il existe un certain consensus au sein de la Commission, tout du moins sur le diagnostic. Après le constat fait par la Cour des comptes, il convient de questionner le ministère et les organisations syndicales ; ensuite, il faudra élaborer des propositions dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, ces propositions pouvant faire l'objet d'une certaine

unanimité. Il faut souligner qu'en aucun cas il ne s'agit de l'enseignant en tant qu'individu qui est mis en cause, mais bien des modalités de la gestion du ministère, souvent poussées par certains syndicats. Ainsi, un décret prévoit depuis quarante ans la possibilité de la bivalence, mais il n'a jamais été utilisé en raison d'une forte pression syndicale.

Le Président Pierre Méhaignerie a ensuite demandé à la Commission l'autorisation de publication d'un rapport d'information, en application de l'article 146 du Règlement. Il annexera l'enquête de la Cour.

M. Didier Migaud s'est déclaré hostile à cette publication tant que les réponses du ministère ne permettront pas d'éclairer les informations brutes contenues dans le rapport.

La Commission a alors *autorisé* la publication du rapport d'information.

M. Jean-Louis Dumont a souhaité situer dans une perspective politique la communication de la Cour des comptes. La nomenclature retenue aurait-elle été la même si le signataire de la demande avait été Augustin Bonrepaux et non Pierre Méhaignerie ? La publication de la communication de la Cour des comptes n'est pas inenvisageable, à terme, pour peu qu'elle soit complétée par une analyse des différents groupes politiques. Cette communication souligne en tout état de cause l'insuffisante gestion des ressources humaines à l'Education nationale.

ANNEXE

*Rapport d'enquête de la Cour des comptes relatif à la gestion,
par le ministère chargé de l'enseignement scolaire,
des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement
ou demeurant sans affectation
(janvier 2005)*

La gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation

RESUME

Plus qu'à la question des « personnels détachés ou sans affectation », dont le sens et le champ d'examen lui ont paru présenter trop d'ambiguïté pour autoriser des conclusions utiles, la Cour s'est attachée à clarifier l'analyse d'une question plus large, plus précise et correspondant aux préoccupations partagées par les parlementaires et les acteurs ou bénéficiaires du système éducatif : combien et pourquoi des enseignants des 1^{er} et 2nd degré n'exercent-ils pas, ou seulement partiellement, devant des classes le métier pour lequel ils ont été sélectionnés, recrutés et formés ? L'intérêt d'une telle enquête résidant dans l'étude des phénomènes structurels sur lesquels le ministère de l'éducation nationale a le choix (même contraint) de les voir ou non exister et/ou perdurer, la Cour a exclu de ses analyses les aléas de gestion liés à des motifs d'ordre individuel (absentéisme en général, congés divers, ...).

Dans le temps imparti par les règles applicables aux enquêtes relevant de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, il n'était naturellement pas possible d'approfondir l'analyse de la gestion de chacune des raisons pouvant être avancées en réponse à cette question. D'autant que les premières investigations de la Cour, s'appuyant sur des travaux préalables réalisés pour la première fois sur ce thème par le ministère fin 2003, montraient que plus d'une vingtaine de motifs, constituant autant de problématiques de gestion, pouvait être mise en avant. **La Cour a donc spécialement ciblé ses analyses sur deux points : identifier, qualifier et quantifier les populations homogènes répondant à l'interrogation précédente ; mettre en évidence la contrainte qu'elles font peser sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des corps d'enseignants.**

Le recensement des différentes positions d'« *éloignement des fonctions de recrutement* » (expression consacrée par les services gestionnaires du ministère), et des effectifs équivalents qui y sont consacrés, est proposé ci-après sous la forme d'une synthèse assise sur diverses hypothèses (développées dans le corps du rapport) relatives à la plus ou moins grande participation des enseignants à des activités de nature pédagogique.

Ces données doivent être appréhendées avec prudence et avec une particulière précision quant à la terminologie et aux concepts employés. Il faut remarquer avant tout que les effectifs des populations étudiées ne peuvent être, généralement, appréhendés qu'en équivalent-temps plein (ETP), notamment parce que les prélèvements effectués dans les ressources enseignantes ne portent presque jamais sur des emplois complets : l'extrapolation de ces données en personnes physiques (ou en emplois) serait erronée.

Indépendamment du jugement que l'on pourrait porter sur la pertinence, en termes de gestion des ressources humaines, des positions d'emploi identifiées, la Cour observe toutefois que, quelles que soient les sommations d'effectifs que l'on fera pour les besoins de tel ou tel raisonnement, le phénomène observé, de volume apparemment très conséquent, rassemble des populations très différentes (22 sous-catégories homogènes) dont on pourrait considérer l'importance de chacune comme marginale ; et c'est là sans doute que réside le nœud et la dimension du problème : l'addition de multiples marges de faible importance apparente (en problématique ou en volume), dispersées, sans relation évidente entre elles, aboutit in fine à un volume qui, en soi, devient considérable. Dans cette « gestion des très grands nombres », qui caractérise la ressource humaine du ministère de l'éducation nationale, on touche du doigt, ici, que des marges faibles en valeur relative représentent des valeurs absolues élevées (particulièrement en termes financiers) auxquelles le temps, au fil des stratifications, en les rendant plus difficilement réductibles, confère une importance significative.

BILAN ESTIMATIF DES EFFECTIFS ENSEIGNANTS 1^{er} ET 2nd DEGRE

(chiffres arrondis - ε < 150 ETP sur les totaux #1 à #4 colonne de droite)

Enseignants des 1^{er} et 2nd degré exerçant leur métier devant des élèves dans le primaire ou le secondaire	→	665.000 ETP
<p>(cette ressource brute inclut le volume moyen permanent d'environ 15.000 agents « empêchés » dont environ 10.000 pour congés spécifiques, maladie, etc. et environ 5.000 en congé parental ; chaque jour 650.000 ETP sont devant des élèves)</p>		

# 1 – Enseignants exerçant hors secondaire ou hors MEN	→	26.500 ETP
IUFM, Enseignement Supérieur, Formation Adultes, Pénitentiaire	18.000	
Détachés pour enseignement France et étranger	8.500	

# 2 – Enseignants non présents devant des classes mais exerçant des activités pédagogiques	→	18.000 ETP
Surnombres disciplinaires	550	
Enseignants en réadaptation	1.400	
Enseignants en réemploi au CNED	650	
Décharges de direction d'école (toutes) (<i>équivalence somme des heures</i>)	7.050	
Décharges UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)	3.500	
Décharges non statutaires (<i>équivalence somme des heures</i>)	1.000	
Mises à disposition et prêts	500	
Conseillers pédagogiques	3.350	

# 3 – Enseignants sans classes et sans activités pédagogiques	→	32.000 ETP
Remplaçants incapables d'enseigner	1.000	
Surnombres disciplinaires (<i>équivalence heures inoccupées</i>)	1.900	
Enseignants en réadaptation	700	
Mises à disposition et prêts	900	
Enseignants affectés à des fonctions administratives	3.100	
Décharges syndicales (<i>équivalence somme des heures</i>)	1.400	
Décharges statutaires hors UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)	7.800	
Décharges UNSS (<i>équivalence somme des heures</i>)	1.700	
Décharges non statutaires (<i>équivalence somme des heures</i>)	4.000	
Remplaçants inoccupés - hors SNB – (<i>équiv. horaire du t^x d'inoccupation</i>)	9.500	

# 4 - Enseignants temporairement hors du système éducatif	→	21.000 ETP
Enseignants en service détaché hors enseignement	7.100	
Enseignants en disponibilité	14.000	

Seule une partie de ces effectifs pèse toutefois sur le budget de l'enseignement scolaire :

[ETP observés sur l'année scolaire 2003-2004]

	Sur budget enseignement scolaire [a]	Hors budget enseignement scolaire [b]	[a] + [b] = % ressource enseignante 1 ^{er} et 2 nd deg.
# 1 - Enseignants exerçant hors du scolaire ou hors de l'Education nationale	6.000	20.500	3,3 %
# 2 – Enseignants sans classes mais ayant des activités pédagogiques	18.000	-	2,2 %
# 3 – Enseignants sans classes et sans activités pédagogiques	32.000	-	4,0 %
# 4 – Enseignants temporairement hors système éducatif	-	21.000	2,6 %
	56.000	41.000	12,1 %
% des effectifs nationaux	7,0 %	5,1 %	

Nota : les chiffres de ce tableau, comme ceux du tableau précédent sont arrondis ; à ce niveau de synthèse les ordres de grandeurs suffisent pour caractériser les conclusions ; ils sont calculés sur la base d'un effectif total (ressource totale enseignante titulaire 1^{er} et 2nd degré) de 803.000 personnes physiques.

En somme :

- pour de multiples raisons, dont la diversité même rend la maîtrise extrêmement complexe, au moins 8 % de la ressource enseignante, recrutée, formée et gérée spécifiquement pour exercer son art *au profit des élèves du secondaire*, n'est pas affectée à cette tâche ; ce chiffre conduit à s'interroger sur la pertinence de l'idée d'une « carrière enseignante » uniforme et continue, idée pourtant largement entretenue tant par une conception très englobante des caractères « pédagogique » et/ou « éducatif » des activités, que par l'absence, sauf très rares exceptions (inspections notamment), de statuts spécifiques pour des fonctions « non enseignantes » ;
- à s'attacher seulement à la catégorie des « enseignants non présents devant des classes et qui n'exercent pas d'activités pédagogiques » (hors les « empêchés »), le ministère doit faire face aussi bien à la complication de la gestion qui en résulte, qu'à la charge financière que représente l'affectation à des tâches sans finalité enseignante de 4 % de sa ressource structurelle spécialisée : si des marges de manœuvre sont toujours nécessaires à l'ajustement à court et moyen terme d'une gestion qui, à l'image de la ressource, demeure évidemment humaine et donc difficilement modélisable, une marge de cette ampleur reste considérable en valeur absolue ; elle l'est d'autant plus que les marges de gestion de la ressource enseignante existent déjà et ailleurs : dans les effectifs contractuels (4 % des effectifs enseignants dans le secondaire, par

exemple) ; mais aussi dans la ressource employée temporairement dans des fonctions d'environnement pédagogique (soit par force – les enseignants qu'il ne faut pas abandonner sur le bord du chemin et réadapter à leur emploi -, soit par nécessité – les directeurs d'écoles, les formateurs, ... -), qui représente elle-même une marge de gestion de plus de 2 % de la ressource totale à la charge du budget de l'éducation nationale ;

- la multiplicité des motifs justifiant qu'un enseignant soit, à un moment donné, temporairement ou durablement, totalement ou partiellement, éloigné des élèves, aggravée par l'absence d'unité de comportement d'une académie à l'autre et par une relative « individualisation » des justifications (dans une proportion non négligeable) de la vingtaine de situations génériques identifiées, rendent absolument impossible une appréciation globale indifférenciée ;
- in fine, quand bien même le chiffre *a minima* de 32.000 équivalent-temps plein « hors enseignement » paraîtrait (relativement) faible à certains observateurs, son appréciation en valeur absolue mérite sans doute attention : la charge financière annuelle correspondante est au moins de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

L'administration de l'éducation nationale reste responsable des choix de gestion par lesquels elle satisfait les besoins objectifs du système éducatif ; elle seule doit aujourd'hui en assumer les dérives éventuelles que cette enquête a pu, dans telle ou telle catégorie, mettre à jour.

Mais il est juste de reconnaître que les principes fondateurs du système éducatif et les statuts des personnels enseignants sont souvent les causes premières des contraintes et des coûts de gestion de l'enseignement scolaire.

S'il est donc possible de répondre à la question énoncée sous la forme « *qui, combien, et pourquoi des enseignants des 1^{er} et 2nd degré ne se trouvent pas devant des élèves pour y exercer le métier pour lequel ils ont été recrutés ?* », on voit à quel point il est difficile de porter un jugement entier sur le caractère justifié ou non de cette situation qui, dans son principe, n'est au demeurant pas différente de celle que l'on pourrait découvrir (et poser) dans d'autres corps spécialisés.

C'est dire que la question de l'emploi des enseignants « en ou hors situation présenteielle » ne saurait légitimement faire l'objet de discours tranchés et globalisants.



N° 2215 – Rapport d'information sur la gestion des personnels enseignants des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire (M. Jean-Yves Chamard)