

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES
FINANCES**

**DE L'ECONOMIE GENERALE ET DU PLAN DE
L'ASSEMBLEE NATIONALE**

article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**RAPPORT SUR LA GESTION, PAR LE MINISTERE
CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE, DES
PERSONNELS DETACHES DANS DES FONCTIONS
AUTRES QUE D'ENSEIGNEMENT OU DEMEURANT
SANS AFFECTATION**

Janvier 2005

En application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale a, par courrier en date du 6 novembre 2003, saisi la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur le thème de « *La gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement, ou demeurant sans affectation, par le ministère chargé de l'enseignement scolaire* ».

Par lettre en date du 27 novembre 2003 le Premier président de la Cour des comptes a informé le Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan que cette enquête était inscrite par la Cour dans son programme de travail pour l'année 2004.

L'enquête a été conduite sur pièces avec le concours des services de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale ainsi que de plusieurs rectorats sélectionnés pour leur caractère représentatif en fonction des investigations conduites.

Après délibération de la 3^{ème} chambre de la Cour, un relevé de constatations provisoires a été, conformément aux procédures contradictoires fixées par le code des juridictions financières, soumis le 7 octobre 2004 aux directions d'administration centrale concernées du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (direction des personnels enseignants, direction de l'enseignement scolaire, direction des affaires financières, direction de l'enseignement supérieur) qui ont adressé leurs observations écrites à la Cour. La contradiction a été finalisée le 8 novembre 2004 au cours d'une audition des responsables du ministère.

Le présent rapport tient compte, lorsque la Cour, après en avoir délibéré, les a jugées fondées, des remarques et observations du ministère.

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Champ de l'enquête et cadrage des investigations	1
2. Méthodologie	1
3. Les catégories étudiées	3
4. Les enseignants qui n'exercent aucune fonction	5
4.1. Les indisponibles	5
4.2. Les surnombres disciplinaires	7
<i>a – Généralités sur le surnombre</i>	7
<i>b – Données qualitatives et quantitatives sur les SNB disciplinaires</i>	8
<i>c – Que font les enseignants en surnombre ?</i>	12
<i>d – Les surnombres n'empêchent pas le recours à de nombreux contractuels</i>	14
<i>e – Les solutions envisagées par le ministère</i>	18
5. Les enseignants en postes « adaptés »	21
5.1. Les enseignants en réadaptation	21
<i>a – La procédure</i>	21
<i>b – Importance quantitative et qualitative</i>	22
<i>c – Les postes de réadaptation</i>	23
<i>d – Conclusion sur la réadaptation</i>	25
5.2. Les enseignants en réemploi	26
6. Les enseignants n'effectuant qu'une partie de leurs obligations	27
6.1. Les décharges légales et réglementaires	28
6.1.1. Les décharges syndicales (1 ^{er} et 2 nd degré)	28
6.1.2. Les décharges partielles de direction d'école (1 ^{er} degré)	28
6.1.3. Les décharges statutaires « hors décharges syndicales » (2 nd degré)	30
<i>a – Généralités</i>	30
<i>b – Des décharges obsolètes ou aux justifications mal contrôlées</i>	31
6.2. Les décharges non statutaires	35
6.3. Les titulaires remplaçants inemployés	40

7. Les enseignants totalement déchargés et employés hors enseignement	44
7.1. Les mises à disposition et les « prêts des recteurs »	44
<i>a – Les mises à disposition</i>	44
<i>b – Les « prêts des recteurs »</i>	49
7.2. Les décharges totales dans le 1 ^{er} degré	49
7.3. Les enseignants exerçant des fonctions administratives	51
8. Les enseignants qui enseignent hors du système scolaire	53
8.1. Enseignants affectés dans l'enseignement supérieur	53
8.2. Enseignants affectés dans des formations spécifiques	57
<i>a – La formation continue des adultes</i>	57
<i>b – L'enseignement pénitentiaire</i>	57
9. Les enseignants hors système	58
9.1. Les enseignants en service détaché	59
9.2. Les enseignants en disponibilité	60
10. Synthèse des observations catégorielles	62
11. Conclusion	66
<i>a - L'administration de l'éducation nationale est responsable des choix de gestion par lesquels elle satisfait les besoins objectifs du système éducatif ; elle seule en assume les dérives éventuelles</i>	66
<i>b - Les principes du système éducatif et les statuts des personnels sont souvent la cause première des contraintes et des coûts de gestion de l'enseignement scolaire</i>	67

1. Champ de l'enquête et cadrage des investigations

L'intitulé « *personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation* », tel qu'il ressort de la demande de contrôle formulée par le Parlement en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, présente une certaine ambiguïté et ne permet pas de cadrer une enquête avec précision.

A s'en tenir en effet à la terminologie en usage dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, le terme « *détaché* » a un sens juridique précis que lui donne le titre II du statut général de la fonction publique : l'enquête aurait alors dû être cantonnée aux seuls personnels placés réglementairement en position de « détachement ». Elle aurait alors consisté à étudier la gestion par les services du ministère de cette position statutaire particulière en général, et des agents qui en bénéficient en particulier.

Quant à la formulation « *demeurant sans affectation* », elle n'a pas, au ministère de l'éducation nationale, le sens commun qu'on peut lui donner ailleurs : le système de gestion de l'éducation nationale, tant dans le primaire que dans le secondaire, prévoit que tout enseignant, hors les cas particuliers et identifiés d'affectation à des services administratifs hors enseignement, est « rattaché administrativement » à un établissement d'enseignement. Au sens gestionnaire il n'y a donc pas plus d'agents « sans affectation » qu'il n'y en a au sens juridique. Cette qualification n'était donc pas opératoire pour instruire la demande du Parlement.

Aussi bien la Cour a-t-elle choisi d'étendre son instruction au-delà de la seule question des « enseignants en position de détachement » et d'étudier plus largement la population des *enseignants du premier et du second degré qui n'enseignent pas devant des élèves ou seulement partiellement*. Le terme d'élèves est ici à prendre au sens étroit du terme, qui correspond à la population des *demandeurs de formation dans l'enseignement scolaire*, ce qui exclut aussi bien les étudiants que les adultes.

Les motifs d'ordre individuel (absentéisme en général, aussi bien que, spécifiquement, congés de maladies, congés payés ou de courte durée quels qu'ils soient, ...), en tant qu'ils constituent des contraintes légales ou des aléas de gestion de la ressource humaine, n'ont pas été examinés par la Cour qui s'est ainsi attachée à ne retenir que les situations pour lesquelles l'administration du ministère avait le choix (même plus ou moins contraint) de les voir ou non exister et/ou perdurer.

2. Méthodologie

Après avoir cadré cette enquête de façon aussi cohérente que possible, la Cour s'est principalement attachée à effectuer un recensement exhaustif et une description (nature, effectif) des catégories homogènes caractérisant la population inscrite dans le champ de ses investigations.

Elle a en cela été efficacement aidée par les services du ministère. Bien qu'il restât alors à parfaire et à actualiser, un travail préalable initié par le ministère fin 2003 sur le thème de cette enquête a par ailleurs grandement facilité la tâche de la Cour.

Après les avoir identifiées et décomptées, la Cour s'est attachée autant que possible à établir les origines et les raisons de l'existence et de l'ampleur de ces populations. C'est en effet dans l'analyse de ces causes que lui a semblé résider l'intérêt d'un tel recensement : moins pour évaluer les responsabilités dans la gestion de ces effectifs (souvent marginaux), que pour identifier les ressorts sur lesquels il serait possible de jouer pour optimiser, voire minimiser, l'impact fonctionnel ou économique de cette gestion.

Dans cette démarche, la Cour s'est heurtée à un double obstacle intrinsèque dont la cause commune lui a paru résider dans la grande complexité du système éducatif et de son système de gestion :

- si les fondements et les objectifs de gestion principaux, apparents ou seulement théoriques, de la plupart des catégories d'enseignants « sans élèves » sont assez facilement identifiables, il apparaît souvent que des objectifs implicites existent et même prédominent ; ce phénomène, fréquemment observé dans toute gestion organisée corrélée à un système psychosociologique complexe¹, prend ici une importance considérable. Le « non-dit », les « méta objectifs », la « rationalité détournée » sont fondamentaux pour comprendre les ressorts d'une mécanique apparemment rationnelle, apparemment objective. Or, ces ressorts sont bien ceux sur lesquels se fondera éventuellement toute action future du ministère pour agir sur les marges de gestion que ces populations pourraient permettre d'identifier et de dégager. Souvent la compréhension de ces ressorts reste de l'ordre de l'intuition, au mieux du « faisceau d'indices », l'analyse strictement factuelle seule étant impuissante à les caractériser ;
- identifier les causes reste souvent d'une utilité réduite si l'on ne peut caractériser précisément leurs effets, notamment en termes de coûts de facteurs ; or, dans de nombreux cas, quand bien même certaines causes seraient connues (ou supposées), il n'est pas toujours aisé de déterminer les effets de leur modification ou de leur suppression éventuelle, faute de modélisation certaine au stade de développement actuel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans ce ministère.

La Cour n'a donc pas limité ses investigations aux organes centraux ; elle a évalué les phénomènes au niveau des académies en interrogeant plusieurs rectorats – choisis, selon les thèmes traités, en fonction de leur caractère significatif.

¹ « Système » complexe d'acteurs (ministère, enseignants, syndicats, pouvoirs administratifs centraux ou locaux, pouvoirs politiques centraux ou locaux, parents d'élèves, ...) que la Cour avait largement décrit, et identifié comme une des causes premières du modèle de gestion, dans son Rapport Public particulier d'avril 2003.

3. Les catégories étudiées

Adoptant une classification utilisée par la DPE dans les travaux qu'elle avait conduits fin 2003 à la demande du cabinet du ministre, la Cour a donc étudié les catégories suivantes :

- cat. 1 : les enseignants qui n'exercent aucune fonction,
- cat. 2 : les enseignants qui exercent des fonctions « adaptées »,
- cat. 3 : les enseignants dégagés partiellement de service devant les élèves,
- cat. 4 : les enseignants qui assurent un service « hors enseignement ».

A ces populations dont les rémunérations sont ou restent imputées au budget de l'enseignement scolaire (sous réserve des cas particuliers de remboursement pour certaines mises à disposition), la Cour a jugé utile d'associer l'examen de deux autres catégories d'agents dont, sauf exception, les rémunérations ne pèsent pas sur le budget de l'enseignement scolaire, mais dont le nombre (plusieurs dizaines de milliers) a paru suffisamment significatif pour peser sur l'efficacité de la gestion des enseignants et donc mériter d'être mis en perspective avec les quatre autres catégories.

C'est donc avec l'objectif de mettre en évidence la contrainte qui en résulte sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les corps concernés que la Cour a retenu dans cette analyse plusieurs populations d'*« enseignants qui n'enseignent pas devant les publics pour lesquels ils ont été recrutés »*, agents que le ministère qualifie d'enseignants *« éloignés de leurs fonctions de recrutement »* :

- les enseignants qui, bien que non présents devant des élèves du « scolaire », exercent leur art dans d'autres structures d'enseignement au profit d'adultes, d'étudiants, parfois de collègues, ...
- les enseignants temporairement « hors système éducatif », en service détaché ou en disponibilité, certains d'entre eux étant dans cette position pour poursuivre leurs activités d'enseignement dans d'autres conditions.

Si l'on s'est efforcé de rendre ces catégories homogènes on n'a pu éviter toutefois certaines ambiguïtés de classement. Il n'est donc pas impossible que certaines situations puissent faire l'objet de discussions quant à la pertinence de leur classement ; ceci n'a pas d'importance car seul compte le fait que ces situations soient identifiées et décrites.

En ce qui concerne le degré de précision des données, on rappellera que l'intérêt de l'enquête réside dans l'évaluation des phénomènes observés ; il ne s'agit nullement d'un contrôle comptable et de gestion. En conséquence, dans certains cas et lorsqu'elles ont paru suffisantes à caractériser ces phénomènes, seules des valeurs approchées ont été recherchées et retenues. Par ailleurs, et bien qu'on se soit efforcé de les éliminer, de très légères différences entre certaines séries de données (selon les sources ou les modes de comptage) ont pu éventuellement apparaître : elles ont été conservées en l'état dès lors qu'elles n'étaient pas significatives au regard de l'objectif des analyses produites.

Le tableau qui suit donne les effectifs significatifs des populations étudiées. Chacune des catégories, et des sous-catégories, fait l'objet ensuite d'observations détaillées constituant le corps de ce rapport.

TABLEAU GENERAL

(effectifs équivalents temps plein)

	1^{er} degré	2nd degré	Total Scolaire
--	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------

Cat. 1 – Enseignants qui n'exercent aucune fonction [3.430 ETP]

Remplaçants titulaires dans l'incapacité provisoire d'enseigner	500	500	1.000
Surnombres disciplinaires	n.a.	2.430	2.430

Cat. 2 – Enseignants qui exercent des fonctions « adaptées » [2.690 ETP]

Agents en réadaptation	875	1.175	2.050
Agents en réemploi	170	470	640

Cat. 3 – Enseignants déchargés d'une partie de leurs obligations [équiv. 35.000 ETP]

Décharges <u>partielles</u> direction d'école	6.000	n.a.	6.000
Décharges syndicales	500	900	1.400
Décharges statutaires	n.a.	13.000	13.000
Décharges diverses non statutaires	n.a.	5.100	5.100
Remplaçants (= équiv. Tx inoccupation)	6.500	3.000	9.500

Cat. 4 – Enseignants totalement déchargés exerçant hors enseignement [8.440 ETP]

Mises à disposition et prêts	700	600	1.300
Décharges <u>totales</u> direction d'école	1.050	n.a.	1.050
Conseillers pédagogiques	3.350	n.a.	3.350
Fonctions administratives	1.600	1.540	3.140

TOTAL Catégories 1 à 4	21.245	28.915	49.960
-------------------------------	---------------	---------------	---------------

Cat. 5 - Enseignants qui enseignent hors du scolaire [18.075 ETP]

Enseignants temps plein en IUFM	350	2.550	2.900
Enseignants temps partagé en IUFM	1.500	n.a.	1.500
Enseignants temps plein en Université	n.a.	11.300	11.300
Formation continue des adultes	n.a.	2.000	2.000
Prêt des recteurs aux universités	n.a.	50	50
Enseignants en milieu pénitentiaire	300	25	325

Cat. 6 – Enseignants hors système [29.200 agents]

Agents en service détaché hors enseignement	1.500	5.600	7.100
Agents détachés pour enseignement en France et Etranger	3.100	5.400	8.500
Enseignants en disponibilité	6.000	8.100	14.100

Source du Tableau Général : DPE – données itérées de mars à mai, arrêtées définitivement en juin 2004

A ce stade il convient de faire une observation essentielle à l'appréciation exacte des phénomènes commentés par la suite : sauf exception, les effectifs des populations étudiées sont appréhendés en *équivalent-temps plein* (ETP) et non pas en personnes physiques ; notamment parce que les « prélèvements » effectués dans le potentiel enseignant ne sont pratiquement jamais effectués sur des emplois complets. Il ne serait donc pas pertinent d'extrapoler les données recueillies en terme d'emplois ou de « postes budgétaires » ; cet état de fait rend l'appréciation du constat établi par la Cour d'autant plus complexe qu'il comporte une limitation importante liée à l'absence d'évaluation, dans le temps imparti, de la « rentabilité pour l'enseignement » des potentiels de service résiduels des personnels concernés.

Eu égard aux objectifs de l'enquête, et au temps au demeurant limité de son instruction, la Cour s'est attaché à ne pas examiner les justifications des diverses positions d'emploi, dans le cours du temps d'une carrière individuelle, des effectifs enseignants ; mais si elle ne juge ni ne préjuge de la justification, en terme de gestion des ressources humaines, des divers effectifs identifiés dans ce tableau, la Cour observe toutefois dès à présent que, quelles que soient les sommations partielles d'effectifs que l'on fera pour les besoins de tel ou tel raisonnement, le phénomène observé, de volume apparemment conséquent, rassemble des populations très différentes (22 sous-catégories homogènes) dont on pourrait éventuellement considérer l'importance de chacune comme « marginale » ; **or c'est sans doute là que réside le nœud et la dimension de ce problème : l'addition de multiples marges de faible importance apparente (en problématique ou en volume), dispersées, sans relations évidentes entre elles, aboutit in fine à un volume qui, en soi, devient important.**

4. Les enseignants qui n'exercent aucune fonction

4.1. Les indisponibles (env. 1.000 personnes)

La première catégorie identifiée dans les bases de données de gestion des enseignants du scolaire est celle des « *agents affectés en remplacement mais dans l'incapacité provisoire d'enseigner* », population type des enseignants apparemment affectés mais en réalité exempts de service. A noter d'ailleurs que cette catégorie semble être officiellement identifiée dans le système d'information « ressources humaines du 2nd degré » (SIRH), alors que pour le 1^{er} degré l'identification des personnes dans les bases de gestion départementales dépendrait d'un classement plus approximatif et plus contingent. Les données sont donc : précises (mais pas nécessairement exactes compte tenu des nombreuses possibilités de « classement » des enseignants offertes dans le système d'information) pour le 2nd degré ; estimatives pour le 1^{er} degré.

A la date de l'enquête (données arrêtées à fin mai 2004) environ **1.000 enseignants des 1^{er} et 2nd degré étaient dans l'incapacité provisoire d'enseigner**, soit

- environ 500 dans le 1^{er} degré (personnes physiques) ;
- exactement 429 ETP (représentant environ 500 personnes physiques signalées dans le SIRH) dans le 2nd degré.

Pour le ministère, cette catégorie d'enseignants ne se confond pas avec d'autres catégories d'indisponibles, comme les enseignants en réadaptation par exemple. L'enquête auprès des rectorats a cependant mis en évidence une relative ambiguïté, au moins dans la terminologie. Cela dit, la possible porosité des catégories de classement dans les bases de données ne remet pas en cause, en tendance, la réalité d'un sujet au demeurant connu de tous.

Les enseignants de cette catégorie sont donc en somme des agents affectés formellement en zone de remplacement mais dont les gestionnaires savent (par leur identification spécifique dans les bases de gestion) qu'il est illusoire d'envisager de les solliciter pour effectuer quelque remplacement que ce soit – quand bien même on souhaiterait disposer de leur potentiel pour des besoins réels.

L'indisponibilité d'un titulaire sur zone de remplacement (TZR) peut s'expliquer, par exemple :

- par un état personnel qui le rendrait éligible à un congé ou à un poste de réadaptation ; par choix ou par absence de poste disponible, l'enseignant est affecté « virtuellement » au remplacement : il est en quelque sorte bénéficiaire, par faveur, d'une « exemption de service » ;
- par l'occupation d'un emploi d'une autre nature mais non imputé à une catégorie qui pourrait a priori l'accueillir (prêts des recteurs, missions académiques, missions au sein d'un établissement, voire peut être mises à disposition déguisées ...).

Il n'a pas été possible d'évaluer les motifs de fond qui justifient, selon une norme cohérente et homogène, que des agents soient classés « indisponibles ». C'est que sans aucun doute il n'y a aucune homogénéité dans cette population.

Il n'a pas davantage pu être vérifié que l'indisponibilité des enseignants concernés n'était bien que « provisoire » ; mais le constat qui a été fait sur des situations provisoires qui durent au-delà même des limites réglementaires dans le cadre des processus de réadaptation (cf. infra) ne permet pas d'extrapoler positivement un tel défaut d'argument.

La répartition géographique des enseignants de cette catégorie peut surprendre : en nombre, sur l'année scolaire 2003-2004 et pour le secondaire, les 7 académies de Créteil (52 ETP), Toulouse (42), Bordeaux (39), Paris (30), Strasbourg (28), Poitiers (24) et Montpellier (23) accueillent à elles seules plus de la moitié de cette population atypique.

Quoi qu'il en soit, est mise en évidence ici une population d'enseignants qui n'effectuent aucun service tout en bénéficiant des avantages de leur statut.

La Cour n'a pu vérifier s'il s'agissait là de la population, connue de toute gestion des ressources humaines, des personnels qui sans être réellement inaptes à leur emploi n'y sont pas parfaitement aptes et que l'on préfère, si nécessaire et si possible, mettre provisoirement « en réserve » par une exemption de faveur.

Si tel était le cas, elle observerait que l'effectif des agents concernés, de l'ordre de 1,5 pour mille, reste dans une proportion raisonnable, cohérente avec les normes constatées couramment dans la gestion des ressources humaines.

Mais dans le cas où, comme l'hétérogénéité de la répartition géographique et l'impossibilité pour la Cour d'en savoir plus sur les situations individuelles concernées pourraient conduire à le penser, il s'agirait en partie d'une autre réalité, on ne pourrait qu'inviter le ministère à adopter une gestion plus transparente soit en faisant accéder les personnels au traitement social normal de leur « indisponibilité » (par la réadaptation notamment), soit en affectant les personnels concernés dans une position statutaire et/ou sur un emploi strictement conformes à la réalité du service qu'ils effectuent.

4.2. Les surnombres disciplinaires (env. 2.500 personnes)

a – Généralités sur le surnombre

Le *surnombre disciplinaire* est également un phénomène parfaitement connu dans sa généralité (moins dans son détail). Sa définition « administrative » doit néanmoins être précisée pour comprendre comment en aborder la problématique.

Le surnombre disciplinaire est une notion étroitement liée à la gestion du remplacement dans le 2nd degré (il existe bien des remplaçants en surnombre dans le primaire mais aucune notion de discipline ne caractérise ce processus de façon pertinente).

Par convention interne du système de gestion du 2nd degré il n'y a *surnombre disciplinaire que lorsque dans une discipline donnée la part des moyens disponibles pour la suppléance excède 6 % de l'ensemble des moyens* : sont alors considérés comme en ***surnombre disciplinaire les ETP disponibles pour la suppléance² en excédent de la marge de 6 %***. En d'autres termes, lorsque tous les besoins ont été satisfaits par l'affectation définitive ou provisoire de titulaires (ou de maîtres-auxiliaires garantis d'emploi – MAGE -), les ETP restants sont considérés comme constituant une marge normale de gestion du remplacement s'ils restent inférieurs ou égaux à 6,4 % (= $0,06 \div 0,94$) des ETP affectés en établissement ; au-delà de cette norme, les ETP sont considérés comme en surnombre car n'ayant statistiquement que peu de chance d'être appelés à exercer des suppléances.

La notion de **surnombre disciplinaire (SNB)** présente donc des caractéristiques, outre son caractère conventionnel, qui en limitent la signification brute :

- c'est une ***notion strictement disciplinaire***, comme son nom l'indique mais qu'il semble important de souligner³ : on ne saurait sérieusement parler de SNB global toutes disciplines confondues et l'analyse du phénomène et de la qualité de sa gestion ne peut pas faire l'économie d'un travail analytique par discipline (largement compliqué au reste par la distinction entre discipline de recrutement et discipline d'emploi) ;
- c'est une ***notion*** dont la dimension reste aujourd'hui ***largement géographique***, dans la mesure où la faiblesse des moyens accessibles pour lisser au plan national les effectifs par

² Disponibles = une fois retirés du calcul les « indisponibles » [cf. observation sur les « indisponibles »] et les enseignants ayant une quotité de service résiduel non employée à titre définitif inférieure à 33 %

³ En particulier pour éviter la confusion possible avec le problème des « surnombres budgétaires »

discipline contraint les recteurs, dans le ressort limité de leur académie, à traiter localement le problème de l'excédent du potentiel de remplacement ;

- c'est, enfin, une *notion calculée avant d'être une donnée réelle de gestion individuelle* : il n'est en effet *a priori* pas possible d'isoler, parmi une population génératrice collectivement d'un SNB conventionnel (calculé en ETP), celles des personnes physiques qui représenteraient le phénomène.

Tout commentaire sur la gestion des SNB n'est pourtant pas voué à l'échec analytique ou à la contestation méthodologique :

- parce que si la notion de SNB est d'origine et de nature conventionnelles elle caractérise tout de même un phénomène très concret (« il y a plus d'enseignants dans une discipline donnée, à un instant donné, et en un lieu donné, qu'il n'en est besoin pour assurer tous les enseignements et les remplacements ») dont il est loisible de suivre les évolutions dans le temps et par académie pour en évaluer le caractère plus ou moins structurel ;
- parce qu'il suffit, *a minima*, de rapporter le potentiel de suppléance (qui n'est pas un chiffre mais une liste connue de noms d'enseignants dans chaque discipline et chaque académie) aux besoins réels exprimés en cours d'année pour le remplacement (et non plus à un niveau normé théorique) pour être capable d'identifier ceux des remplaçants potentiels qui n'ont exercé aucune activité de remplacement et disposer d'une description suffisamment significative du phénomène tant en quantité qu'en qualité.

Il reste toutefois que la nature disciplinaire et géographique du SNB oblige à examiner la situation selon ces deux critères, ce qui en alourdit considérablement l'évaluation. Fort heureusement des caractéristiques communes ont pu être mises en évidence dans la gestion et l'emploi des SNB et la Cour a spécialement étudié celles des académies qui en géraient le plus et celles des disciplines qui en couvraient le plus grand nombre au plan national.

b – Données qualitatives et quantitative sur les SNB disciplinaires

Globalement on dénombrerait en *mars 2004* un total de **2.427 ETP en surnombre disciplinaire⁴**.

Pour cette année scolaire, le taux global de SNB disciplinaire est, en moyenne nationale, de 0,62 % (les effectifs disponibles pour la suppléance étant donc de 6,62 %). Comme on l'a dit précédemment, *ce **taux moyen national ne présente en soi que très peu d'intérêt*** sauf à le comparer :

- à la norme de principe fixée pour la suppléance (6 %), pour constater qu'il représente tout de même une dérive de 10 % par rapport à cette norme ;
- à la moyenne réelle constatée du besoin de remplacement : cette comparaison faite à la mi-année scolaire 2001-2002 (dont le bilan des indicateurs du remplacement était seul disponible à la date de l'enquête) montrait que le besoin moyen de remplacement au

⁴ Dans son décompte le ministère paraît avoir retenu un taux d'emploi de 100 % puisque indifféremment on trouve le même chiffre en pers. physiques et ETP ; cela étant *l'ordre de grandeur* du phénomène ne serait pas affecté par un taux différent.

niveau national était de 4,2 % et le taux global calculé de SNB de 0,3 % ; en ajoutant ces 0,3 % réels à 1,8 % (différence entre la norme conventionnelle de gestion de 6 % pour la suppléance et la réalité de 4,2 %) on pouvait évaluer le surnombre global moyen à 2,1 % des effectifs totaux du second degré, soit près de 10.000 ETP...

Cette observation liminaire sur les taux globaux n'a d'autre but que de montrer les limites d'une appréciation trop générale des chiffres : en effet, le taux moyen du besoin de suppléance en 2002 variait alors d'une académie à l'autre entre 3,06 % et 6,53 % (en 2001 le taux moyen national de 4,57 % recouvrait une variation académique de 3,6 à 6,2 %).

Au reste, tous ces chiffres sont d'une portée très relative dans leur précision puisqu'ils varient constamment en cours d'année (le taux précité de 0,62 % valait 0,65 % lorsqu'il était observé en novembre 2003 au début de la présente enquête).

En commentaire général aux questions de la Cour le ministère précisait au sujet des SNB :

«La présence de surnombres disciplinaires [...] est partiellement liée à l'efficacité de la gestion du recrutement mais traduit aussi les difficultés d'ajustement entre académies ou à l'intérieur des académies. Les surnombres disciplinaires peuvent également être le résultat d'évolutions non prévisibles des demandes d'élèves, soit structurelles (ex : certaines disciplines professionnelles), soit conjoncturelles (en particulier pour les langues vivantes). D'une façon générale est souvent en cause la rigidité d'un système qui recrute des enseignants pour plusieurs dizaines d'années dans 137 disciplines alors que les horaires et les programmes d'enseignement évoluent. La localisation de la pression démographique est également à prendre en compte ».

Cette citation, sur laquelle on reviendra plus loin quant aux causes qu'elle évoque, n'est ici proposée que comme une explication pertinente du **tableau de la situation des académies au regard des SNB disciplinaires**, dont **il ne semble pas émerger de rationalité homogène évidente**.

Les académies les plus concernées par le problème des SNB disciplinaires sont les suivantes (*par ordre décroissant d'importance du phénomène*)

- en nombre d'ETP : Lille, Rennes, Créteil, Paris, Bordeaux, Aix-Marseille, Toulouse, Nancy-Metz, Clermont-Ferrand, Versailles
- en valeur relative des effectifs de l'académie : Corse, Clermont-Ferrand, Paris, Rennes, Guadeloupe, Besançon, Limoges, Nice, Bordeaux, Toulouse.

	SNB (en ETP)	% de SNB
Aix-Marseille	120	0,70%
Amiens	63	0,46%
Besançon	80	1,00%
Bordeaux	137	0,78%
Caen	30	0,33%
Clermont-Ferrand	103	1,37%
Corse	45	2,28%
Créteil	159	0,56%
Dijon	69	0,66%
Grenoble	84	0,47%
Guadeloupe	47	1,16%
Guyane	0	0,00%
Lille	197	0,69%
Limoges	43	0,94%
Lyon	88	0,52%
Martinique	8	0,20%
Montpellier	98	0,67%
Nancy -Metz	106	0,62%
Nantes	66	0,43%
Nice	100	0,84%
Orléans -Tours	44	0,29%
Paris	150	1,30%
Poitiers	56	0,55%
Reims	23	0,24%
Rennes	171	1,22%
Réunion	55	0,72%
Rouen	28	0,22%
Strasbourg	39	0,33%
Toulouse	118	0,76%
Versailles	101	0,29%
Total / moyenne	2.427	0,62%

Source DPE – données observées au 24 mars 2004
(en gras dans chaque colonne les 10 premières sur le critère)

Si en valeur absolue la situation des SNB variait fin mars 2004 (en dehors de la Guyane qui n'a aucun SNB) de 8 (Martinique) à 197 ETP (Lille), le classement des académies était différent lorsqu'on évaluait les SNB en pourcentage du potentiel enseignant (différentiel par rapport à la norme de 6%) : de l'ordre de 0,2 % (Martinique, Rouen) jusqu'à 2,28 % (Corse).

On complétera l'information sur cette répartition en mentionnant que les SNB disciplinaires se répartissent inégalement entre les deux filières d'enseignement : en mars 2004, **1.962 ETP pour la voie générale et technologique** et seulement **465 ETP pour la voie professionnelle**. On verra dans les analyses quantitatives par disciplines ci-après que la plus grande palette d'enseignement possibles dans chacune des disciplines de recrutement des professeurs de lycées professionnels (et notamment la bivalence) explique très vraisemblablement la moindre ampleur du phénomène dans la filière professionnelle.

Du point de vue disciplinaire, l'analyse est beaucoup plus significative. On relève (sur les données de la fin de l'année scolaire 2003-2004) que :

- dans l'enseignement général et technologique, 26 disciplines rassemblent 95 % des SNB et seulement 10 d'entre elles expliquent 72 % des surnombres disciplinaires au niveau national.

- dans l'enseignement professionnel, ce sont 8 disciplines qui rassemblent 85 % des SNB et seulement 5 d'entre elles qui couvrent à elles seules 76 % des surnombres.

Discipline	SNB national ETP	<i>% de l'effectif national de la discipline</i>	cumul effectif SNB	cumul % des SNB de la voie d'enseignement
-------------------	-------------------------	--	---------------------------	--

Enseignement général et technologique

Allemand	288	<i>3,0 %</i>		14,7 %
Génie électrique, électronique et automatique	246	<i>12 %</i>	534	27,2 %
Philosophie	196	<i>4,3 %</i>	730	37,2 %
Lettres modernes	158	<i>0,4 %</i>	888	45,2 %
Education physique et sportive	148	<i>0,4 %</i>	1.036	52,8 %
Electrotechnique	98	<i>3,4 %</i>	1.134	57,8 %
Génie civil	78	<i>6,9 %</i>	1.212	61,8 %
Physique et électricité appliquées	77	<i>2,9 %</i>	1.289	65,7 %
Génie mécanique : productique	74	<i>2,1 %</i>	1.363	69,5 %
Arabe	57	<i>25,1 %</i>	1.420	72,4 %

Enseignement professionnel

Lettres-anglais	206	<i>3,9 %</i>		44,4 %
Génie électrique électronique	67	<i>7,0 %</i>	273	58,8 %
Lettres-allemand	35	<i>7,5 %</i>	308	66,2 %
Communication - bureautique	24	<i>0,6 %</i>	332	71,3 %
Hôtellerie : option services et commercialisation.	22	<i>2,1 %</i>	354	76,0 %

Source DPE – Données observées au 24.04.04

Les disciplines pour lesquelles le « taux de SNB par rapport à l'effectif national d'enseignants dans la discipline » est le plus élevé sont respectivement :

- dans l'enseignement général et technologique :

1. Hébreu (38,0 %)
2. Arabe (25,1 %)
3. Portugais (21,5 %)
4. Russe (16,8 %)
5. Informatique et télématique (15,9 %)
6. Génie électrique électronique automatique (12,0 %)
7. Techniques services et commercialisation (9,2 %)
8. Occitan – Langue d'Oc (7,8 %)
9. Génie thermique (7,23 %)
10. Génie civil (6,9 %)

- dans l'enseignement professionnel :

1. Lettres - allemand (7,5 %)
2. Génie électrique/électronique (7,0 %)
3. Lettres - anglais (3,9 %)
4. Lettres - espagnol (3,05 %)
5. Hôtellerie : option services et commercialisation (2,1 %)

Le croisement des analyses disciplines/académies montre que la tendance explicative constatée au niveau national reste globalement valable au niveau académique : les 10 disciplines pour la voie générale et technologique et les 5 disciplines pour la voie professionnelle identifiées précédemment expliquent l'essentiel des surnombres disciplinaires locaux (entre 60 et 90 % selon les régions).

c – Que font les enseignants en surnombre ?

La question pourrait surprendre puisqu'on a auparavant précisé que la notion de SNB, calculée, ne pouvait être, *a priori*, matérialisée dans une liste nominative d'agents. Mais on a aussi indiqué que, parmi tous les titulaires sur zone de remplacement, il était loisible, dans les disciplines excédentaires, d'identifier en gestion ceux qui, manifestement, n'étaient pas, ou étaient très notablement moins, sollicités pour exercer des suppléances. Au reste certaines académies ne s'interdisent pas, dans les listes de TZR des disciplines excédentaires, d'identifier ceux qu'elles considèrent comme « TZR en SNB ».

En général donc les enseignants en surnombre n'exercent aucune activité (on pourrait aussi dire, inversement, que dans les disciplines excédentaires au niveau académique ceux des TZR qui n'ont pratiquement aucune activité de suppléance sont les agents en surnombre).

Pourtant, par définition, un « enseignant en surnombre disciplinaire » étant un enseignant affecté comme titulaire sur zone de remplacement, il est, comme tous les TZR, soumis aux règles applicables aux remplaçants ; rattaché administrativement à un établissement, il est ainsi censé, notamment : répondre à toutes les demandes de remplacement qui lui sont transmises par son chef d'établissement ; lorsqu'il n'est pas sollicité pour le remplacement, effectuer les travaux qui lui sont confiés au sein de l'établissement de rattachement comme par exemple le soutien pédagogique aux élèves en difficulté, la participation à des travaux dirigés, à des projets collectifs des établissements...

Mais dans la mesure où ces sujétions sont déjà celles de tous les TZR, en surnombre ou non, où la discipline enseignée n'est pas nécessairement déterminante pour qualifier (ou disqualifier) un enseignant pour des activités péri-pédagogiques ou administratives, où les TZR sont généralement, et en moyenne, déjà plus nombreux que les besoins réels en suppléance ... on ne voit pas comment des tâches pourraient être confiées à ceux des enseignants qui enseignent dans ces disciplines où l'on est, en nombre, au-delà même des marges nécessaires pour le remplacement.

De fait, si certains enseignants des disciplines en surnombre rendent plus ou moins accessoirement des services utiles (soit administratifs, soit d'enseignement en fractions d'ORS dans des disciplines connexes), la plupart ne sont chargés ni d'un service d'enseignement ni d'activités hors enseignement.

Ceci a pu être vérifié auprès des rectorats qui, en fonction de leurs profils de SNB, ont été interrogés sur l'emploi effectif des TZR de certaines disciplines surnuméraires de leur académie.

On a pu relever par exemple :

- *en Corse* : sur 14 SNB de lettres modernes, 2 sont sortis de la catégorie (1 accident du travail, 1 congé de longue durée), 2 sont affectés au Centre de documentation dans leur établissement de rattachement, 2 ont finalement fait des remplacements d'une année de titulaires indisponibles, 4 ont réalisé au total l'équivalent du service de 2 ETP en remplacements successifs, mais au total 6 n'ont effectué aucun service. Sur 17 SNB d'EPS, 2 ont fait fonction de conseiller principal d'éducation en remplacement pendant une partie de l'année, 6 ont effectué un service de remplacement équivalent à 4 ETP mais 11 n'ont effectué aucun service dans l'année. Les 4 SNB de langue corse ont effectué des services partiels d'appoint soit à l'IPR pour la formation des maîtres du 1^{er} degré, soit dans un CDI, mais 1 seul a effectué des remplacements pour un total de « plus de cinq mois ».
- *dans le Nord-Pas de Calais* : sur 20 SNB d'allemand on dénombrait 11 enseignants « sans occupation » en 2003-2004 ; sur 53 SNB de lettres modernes 30 effectuaient des services partiels d'enseignement en suppléance ou des missions académiques et 19 restaient sans occupation ; 6 des 8 SNB de russe et 17 des 28 SNB de génie électrique/électronique étaient également sans occupation.
- *En Languedoc-Roussillon* : sont restés sans aucune occupation 16 des 24 SNB d'allemand, la moitié des 7 SNB de philosophie, 7 des 13 SNB de génie électrique/électronique et les 3 SNB d'arabe (dont 1 agrégé) ; en revanche une utilisation judicieuse des autres SNB de Génie électrique/électronique a permis de pourvoir des postes en mathématiques, technologie, physique-chimie pour un équivalent de l'ordre de 2 ETP.
- *En PACA* : sur les 2 SNB d'arabe un seul a été employé 4 heures par semaine par mise à disposition de l'IUFM d'Aix Marseille ; sur les 11 SNB d'allemand, 5 certifiés ont été employés dans des conditions de service non connues du rectorat à l'enseignement précoce en primaire, 1 autre (dans la même ignorance sur la nature et les conditions d'emploi) a été mis à disposition de l'Université de Toulon, 2 agrégés n'ont effectué que des services de 4 heures (sauf un service complet de 15 heures pour l'un d'eux en juin 2004 dont on n'a pu déterminer s'il s'agissait d'enseignement ou de surveillance d'examen), 2 n'ont effectué (de façon certaine et continue) aucun service ; 8 des 11 SNB de génie électrique/électronique n'ont eu aucune occupation ; quant à la situation des 3 SNB en occitan - langue d'Oc elle est si complexe (entre les services partiels d'occitan, les compléments de service en français, ...) qu'il n'a pas été possible de savoir réellement ce qu'ils avaient effectué comme service dans l'année.

- *En Midi-Pyrénées* : 4 des 7 SNB de portugais « ont effectué de la documentation en surnombre sur des établissements » ; le SNB d'occitan enseigne (pour une quotité de service sur laquelle la Cour n'a pu obtenir de précisions) dans le primaire ; environ 14 des 29 SNB d'EPS n'ont sans doute effectué aucun service selon les informations parcellaires fournies par le rectorats, 5 ont été « mis à disposition de l'UNSS », de façon informelle, dans des conditions de service non connues, 4 ont été « mis à disposition de l'enseignement supérieur » - ces 9 derniers enseignants devraient normalement être décomptés dans les mises à disposition et les prêts et déduits des SNB - ; mais les 3 enseignants de braille en SNB ont enseigné pour un équivalent de 2,83 ETP dans d'autres disciplines (russe, espagnol, physique, anglais).

On peut donc soit s'en tenir à l'affirmation du ministère qui classe tous les SNB disciplinaires parmi les « *enseignants qui n'exercent aucune activité* », soit admettre qu'une partie d'entre eux ont une activité d'enseignement (éventuellement « dérivée » comme l'enseignement en primaire pour les professeurs de langues), d'encadrement (conseiller principal d'éducation, par exemple), ou d'administration, mais que cette fraction, que la Cour n'a pu évaluer avec précision, reste néanmoins anecdotique, minoritaire et contingente⁵.

L'emploi éventuel de ces enseignants « a priori sans emploi » manque de cohérence ; on ne reprochera certes pas au ministère de chercher à exploiter autant que possible l'employabilité de ces agents dont il doit en tout état de cause supporter la rémunération ; mais la pérennisation d'un système où chacun s'efforce de faire « au mieux » (des rectorats aux établissements), souvent avec une assez grande imagination, au prix d'une justification implicite de certains emplois (qui en fait n'existent que parce que des agents sont disponibles pour les tenir), interdit sans doute que le problème de la résorption des surnombres disciplinaires soit traité à sa racine.

Et cette question de l'emploi ou de la résorption des surnombres disciplinaires paraît d'autant plus aiguë que l'on constate que, dans certaines disciplines, malgré l'existence d'enseignants inemployés, certaines académies recrutent des contractuels en nombre très significatif pour assurer, hors suppléance, la satisfaction des besoins d'enseignement.

d – Les surnombres n'empêchent pas le recours à de nombreux contractuels

Au 24 mars 2004 il y avait 393.763 enseignants devant élèves dans le secondaire, parmi lesquels 15.004 contractuels (hors suppléance), soit une proportion de 3,81 % de contractuels. Pourtant, on comptait également 2.427 SNB au niveau national.

Là encore, ces chiffres n'ont de signification que si on les différencie au niveau disciplinaire : la comparaison brute des données « contractuels vs. SNB » cache des disparités de grande ampleur entre disciplines.

Mais il ressort d'une telle analyse qu'il existe des disciplines où la différence entre les nombres de contractuels et de SNB est si élevée qu'on s'interroge sur les raisons qui ont empêché l'adéquation géographique globale offre/demande de se réaliser.

⁵ Le recteur de l'académie de Corse faisait ainsi connaître le 11 mars 2004 son attachement à l'affectation des TZR à des activités de nature pédagogique dans l'intervalle de leurs remplacements. Cette préoccupation, concomitante à l'enquête conduite par la Cour, l'a conduit à demander à tous les chefs d'établissement de lui communiquer, sous quinzaine, les « *programmes de travail hebdomadaires des TZR* », mais la Cour n'a pas pu prendre connaissance de ces documents détaillés qui n'ont été que très succinctement synthétisés dans les réponses aux questions sur l'emploi des surnombres en Corse.

Le tableau ci-après donne une photographie partielle de la situation sur cette question en mars 2004 (en ETP niveau France entière) pour quelques disciplines (et notamment celles identifiées précédemment comme couvrant l'essentiel des SNB).

Discipline	contractuels (hors suppléance) (1)	enseignants devant élèves (2)	ratio (1)/(2)	SNB
-------------------	---	--	--------------------------	------------

Enseignement général et technologique

Philosophie	47	3 848	1,2 %	196
Lettres modernes	650	31 272	2,1 %	158
Allemand	44	7 867	0,6 %	288
Espagnol	264	11 722	2,2 %	35
Portugais	9	160	5,3 %	57
Physique et électricité appliquées.	10	2 299	0,5 %	77
Education physique et sportive	124	30 190	0,4 %	148
Génie civil	6	855	0,7 %	78
Génie mécanique : construction.	23	3 783	0,6 %	30
Génie mécanique : production.	3	2 864	0,1 %	74
Génie électrique électronique automatique.	3	1 458	0,2 %	246
Informatique et télématique	4	193	2,3 %	39
Enseignement artistique : arts appliqués	47	742	6,4 %	28
Economie gestion comptabilité.	76	5 028	1,5 %	52
Electrotechnique	8	2 236	0,4 %	98

Enseignement professionnel

Lettres - anglais	58	4 414	1,3 %	206
Lettres - allemand	6	352	1,7 %	35
Lettres - espagnol	29	399	7,3 %	13
Génie électrique électronique.	2	756	0,3 %	67
Génie électrique : électrotechnique.	194	3 310	5,9 %	5
Communication - bureautique	180	3 718	4,8 %	24
Hôtellerie : services et commercialisation.	34	961	3,5 %	22

Source DPE – Situation académique au regard des moyens délégués - mars 2004

Lorsque, au début des années 2000, un travail a été initialisé par la DPE sur le contrôle de gestion des affectations et du remplacement, qui devait conduire à la définition puis à la

production annuelle des « indicateurs du remplacement », la notion de « contractuels évitables » (appellation de référence) a été mise en évidence.

Sa définition en a été explicitée en 2002 dans une note de synthèse relative à la gestion de l'affectation :

« ...

***Contractuels évitables** / Le nombre de contractuels recrutés en établissement alors qu'il existe des titulaires et/ou des MAGE dans la même discipline représente les marges de progression théorique de l'académie. Ces recrutements peuvent être dus, soit à un mauvais positionnement géographique des supports d'affectation des titulaires sur zones de remplacement, soit à un manque de mobilité des maîtres auxiliaires.*

Pour pouvoir distinguer ces deux types d'explication, trois indicateurs ont été établis : [trois catégories de « contractuels théoriquement évitables » en affectant de manière optimale TZR et Mage, TZR seuls, Mage seuls].

Par ailleurs, [ces marges de manœuvre] sont limitées par la difficulté à

- *opérer des mesures de carte scolaire sur les zones de remplacement,*
- *recruter des contractuels pour des suppléances plutôt qu'à l'année.*

... »

Il est clair que la confrontation des contractuels et des TZR d'une part, des MAGE d'autre part, prend une dimension encore plus aiguë lorsqu'un nombre significatif de SNB compte parmi les TZR.

Mais l'inadéquation des ressources aux besoins apparaît de façon manifeste au vu de la localisation des uns et des autres.

Les contraintes réglementaires et culturelles qui pèsent sur la gestion de l'affectation des enseignants expliquent que 98 professeurs d'électrotechnique en surnombre ne permettent pas d'éviter le recrutement de 3 contractuels, ou 196 professeurs de philosophie surnuméraires ne satisfont pas les besoins exigeant le recrutement de 47 contractuels.

La répartition géographique nationale de ces données permet en effet de constater que, dans presque tous les cas, les SNB ne sont pas positionnés géographiquement là où les besoins existent.

Quelques exemples permettent de visualiser le problème soulevé, comme sur les six disciplines retracées dans le tableau suivant :

Discipline → Académie↓	Philosophie	Lettres modernes		E.P.S.	Génie civil		Lettres Anglais		Comm. & bureautique	
---------------------------	-------------	------------------	--	--------	-------------	--	-----------------	--	---------------------	--

	SNB	CTR	SNB	CTR	SNB	CTR	SNB	CTR	SNB	CTR	SNB	CTR
Aix-Marseille	<u>5</u>	2	0	64	4	1	8	0	<u>17</u>	2	2	2
Amiens	0	7	0	12	20	0	0	0	<u>10</u>	1	0	7
Besançon	7	0	0	6	8	0	1	0	<u>4</u>	1	0	7
Bordeaux	3	2	0	23	4	10	2	0	<u>10</u>	2	1	6
Caen	0	2	<u>22</u>	2	0	0	0	0	1	1	0	4
Clermont-Ferrand	10	0	3	3	<u>27</u>	0	0	0	14	0	5	0
Corse	3	0	14	0	<u>17</u>	0	0	0	1	0	0	0
Créteil	<u>32</u>	1	0	48	0	26	20	0	0	15	0	63
Dijon	<u>6</u>	1	25	0	0	0	2	0	0	0	0	6
Grenoble	<u>10</u>	2	7	28	0	2	5	0	14	0	0	7
Guadeloupe	0	0	0	53	0	2	0	0	2	0	0	2
Guyane	0	4	0	38	0	7	0	0	0	8	0	2
Lille	5	0	<u>53</u>	5	0	2	0	0	<u>12</u>	6	7	4
Limoges	5	0	0	5	0	0	0	1	9	0	3	0
Lyon	16	0	0	15	0	0	4	0	7	3	0	12
Martinique	0	3	0	27	0	3	1	0	0	0	0	0
Montpellier	7	0	0	8	0	4	0	0	7	0	0	3
Nancy -Metz	0	10	0	27	<u>23</u>	3	0	1	<u>12</u>	3	4	2
Nantes	<u>15</u>	1	0	26	0	22	2	0	0	4	0	9
Nice	2	3	0	21	0	3	3	0	<u>10</u>	3	0	3
Orléans -Tours	0	3	0	12	0	3	3	0	6	0	0	1
Paris	16	0	<u>18</u>	22	0	2	0	2	6	0	6	2
Poitiers	3	1	0	8	0	6	2	0	12	0	0	2
Reims	0	4	0	3	6	0	0	2	0	0	0	4
Rennes	12	0	<u>16</u>	16	0	15	6	0	23	0	2	3
Réunion	0	1	0	10	<u>11</u>	10	3	0	2	1	0	0
Rouen	4	0	0	9	0	0	0	0	8	3	0	5
Strasbourg	3	0	0	6	0	5	0	0	13	0	0	0
Toulouse	6	0	0	53	<u>29</u>	0	5	0	4	4	0	6
Versailles	26	0	0	97	0	0	12	0	0	1	0	21

Source DPE – Situation académique au regard des moyens délégués - mars 2004

SNB = effectif en surnombre disciplinaire / CTR = effectif contractuel

Bien plus, ce tableau permet de constater que l'inadéquation géographique est tout aussi patente à l'intérieur même du ressort des académies (cf. quelques situations extrêmes surlignées dans le tableau ci-dessus).

Oralement, le ministère a indiqué attendre de la reconfiguration des zones de remplacement (dans le sens notamment d'une réduction du nombre de zones dans chaque académie) une

amélioration significative non seulement du rendement global du dispositif de remplacement, mais également de la situation au regard des « contractuels évitables ».

La Cour relève que l'intérêt d'une telle orientation était déjà identifié bien avant la rentrée scolaire 2002. Elle note toutefois que, si en théorie l'augmentation de la superficie des ZR devrait permettre d'augmenter la mobilité théorique des enseignants, rien n'assure qu'en pratique le comportement tant des enseignants que de leurs gestionnaires ne contrariera pas cette évolution espérée ; ceci n'est pas de l'ordre du procès d'intention quand on constate par exemple, comme observé précédemment, des situations inexplicables (et semble-t-il difficilement explicables) « d'indisponibilité » de certains TZR.

Ce problème est connu et analysé depuis fort longtemps. La Cour avait d'ailleurs critiqué la pérennisation de ces « situations paradoxales et coûteuses » dans son rapport public particulier d'avril 2003. Mais le ministère semble encore aujourd'hui à la recherche tant des solutions de gestion susceptibles d'y mettre fin que des voies accessibles pour les mettre en œuvre (eu égard à la sensibilité syndicale sur ces sujets inévitablement liés aux statuts).

On ne saurait, enfin, clore l'analyse de la situation des surnombres disciplinaires sans mettre en évidence le fait que, début 2004, pour quelque 2.400 enseignants en surnombre le ministère employait un peu plus de 4.000 « maîtres auxiliaires garantis d'emploi » (MAGE).

Certes, là encore une comparaison globale au niveau national n'est pas pertinente et seule une comparaison discipline par discipline (qui n'a pu être obtenue) permettrait d'arrêter des conclusions assurées. Certes, également, comme on l'a déjà fait remarquer, un SNB n'est pas a priori une personne physique mais une entité virtuelle « calculée » sur des effectifs globaux et des normes (dont les conventions sont statistiquement fondées). Il n'en reste pas moins que dans une gestion idéale et absolument rationalisée, si les MAGE n'existaient pas, les effectifs en surnombre seraient évidemment moindres.

e – Les solutions envisagées par le ministère

A la question des causes des surnombres disciplinaires, le ministère a répondu de la manière suivante :

[début de citation]

« Les disciplines Lettres modernes et EPS sont en fait peu en surnombre même si l'EPS a constitué une des difficultés dans les affectations du mouvement 2004, par rapport à leur effectif global – respectivement 0,44 % et 0,43 % - elles ne peuvent de ce fait être considérées comme des disciplines en surnombre structurellement.

Philosophie : le surnombre décroît (290 en octobre 2002 et 196 en mars 2004). Ramené à l'effectif des enseignants de philosophie le surnombre représente 4,26 %. A recrutement égal le recul du surnombre est amené par l'augmentation des effectifs des élèves de lycée.

Allemand : le surnombre décroît (312 en octobre 2002 et 288 en mars 2004). Le choix des élèves pour cette langue comme première et seconde langue est en baisse au moins depuis 1995 ; 1.026.540 élèves choisissaient allemand en 1995 (517.454 comme première langue et 509.086 comme seconde

langue). En 2003 ils ne sont plus que 698.637 (362.440 comme première langue et 336.197 comme seconde langue). Cette désaffectation massive rend difficile la régression du surnombre existant, même en diminuant fortement les recrutements comme cela a été fait à la session 2004. Ramené à l'effectif des enseignants d'allemand le surnombre représente 3,04 %.

Génie électrique électronique (en lycée technologique) : le surnombre décroît (332 en octobre 2002 et 246 en mars 2004). Ramené à l'effectif des enseignants en électronique, le surnombre représente 12 %. A la session 2003 le recrutement était fermé dans cette discipline et 5 postes seulement ont été offerts en 2004.

Génie électrique électronique (en lycée professionnel) : le surnombre reste stable (58 en octobre 2002 et 67 en mars 2004)*. Ramené à l'effectif des enseignants en électronique le surnombre représente 6,97 %. Alors qu'à la session 2003, 70 postes étaient offerts au recrutement, 20 postes seulement l'ont été en 2004.

Lettres Anglais : Le surnombre reste stable (161 en octobre 2002 et 206 en mars 2004). Ramené à l'effectif des enseignants en Lettres Anglais, le surnombre ne représente que 3,91 %.

[fin de citation]

* **nota** : dans les analyses ici exposées une augmentation de l'ordre de 15 % (génie électrique LP), voire de 23 % (lettres anglais LP) est qualifiée de « stabilité » quand une diminution de 8 % (allemand) est semble-t-il appréciée comme une « décroissance »...

Cette réponse n'identifie donc aucune cause interne ou externe (statuts, modèles de gestion, culture) susceptible d'expliquer le phénomène des SNB.

Quant aux *actions envisagées pour l'avenir*, ont été évoqués :

« - *l'emploi des surnombres dans la même discipline mais dans un autre type d'établissement* que celui qui correspond habituellement à leur corps comme le permet la réglementation : PLP [professeurs de lycées professionnels] bivalents en collèges ou lycées, certifiés ou agrégés en LP ou PLP en lycées ». Exemple : « des PLP sont en surnombres en Anglais Lettres alors que des contractuels sont recrutés dans ces disciplines en collège ou lycée ; des certifiés sont en surnombre en génie mécanique productique alors que des contractuels sont recrutés dans cette discipline en LP ».

« - *l'emploi des surnombres dans une autre discipline* où le besoin d'enseignement n'est pas totalement satisfait par des titulaires ; ... la réglementation permet de donner un demi-service de lettres à des professeurs de philosophie ou de langues en surnombre ».

« - *des opérations de reconversion* » que le ministère juge ne devoir concerner que « les surnombres disciplinaires structurels et s'appuyer sur des dispositifs lourds combinant le bilan de compétence et des actions de formation ». Il « propose de mettre en place, avec le concours de l'IGEN et des rectorats, un schéma d'orientation pour les reconversions disciplinaires » et de construire des indicateurs de suivi des surnombres.

Outre qu'elles sont assez tardives eu égard à l'ancienneté des analyses faites de toute part sur le sujet, ces orientations, qui ne semblent au reste encore qu'à l'état de réponses possibles, appellent quelques commentaires :

a- Si, réglementairement, l'emploi des surnombres dans d'autres types d'établissement est effectivement possible, il est patent que la culture dominante des différents corps

d'enseignants ne s'y est jamais sérieusement prêtée et ne s'y prête toujours pas ; culturellement et par principe les enseignants des corps de l'enseignement général n'apprécient pas d'enseigner dans la voie professionnelle ; les responsables de la DPE ont d'ailleurs admis oralement que, pour cette raison, cette solution, mise en œuvre au coup par coup et exclusivement sur la base du volontariat, ne concernait que quelques dizaines d'enseignants (quand la question des surnombres se compte en milliers) ; une volonté déterminée, une action d'envergure, préparée, coordonnée et planifiée seraient donc certainement nécessaires pour avancer sur cette voie : aucun plan d'action ne semble avoir été établi en ce domaine pour le moment.

On ajoutera, de ce point de vue, que les problèmes de surnombres ne se posant pas de la même façon dans toutes les disciplines, l'efficacité de telles mesures sera largement dépendante des disciplines concernées.

A supposer même que cette voie réglementaire soit sérieusement exploitée, il n'est pas évident qu'on soit capable aujourd'hui de minimiser les « contractuels évitables » avec ces types d'échanges alors qu'on n'est pas en mesure de réaliser l'adéquation intra-académique faute des moyens réglementaires nécessaires à une véritable mobilité géographique. Ainsi, à Lille, malgré l'existence de 53 surnuméraires en lettres modernes, 5 contractuels ont été recrutés ; l'apport de 12 PLP en lettres-anglais ne paraît pas permettre de régler le problème. Le succès d'une telle approche continuera donc de dépendre, à système de gestion des affectations inchangé et, à un instant donné, de la répartition géographique des ressources et des besoins et de la culture de comportement des agents et des gestionnaires.

- b- S'agissant de l'affectation en « demi-service » sur des disciplines connexes, l'observation des emplois réellement tenus par les surnuméraires (cf. supra) montre qu'elle n'est que très exceptionnellement mise en œuvre. Le ministère n'a pas énoncé les raisons qui en faciliteraient la mise en œuvre à l'avenir.
- c- Enfin, en ce qui concerne les reconversions, le projet, repose sur l'hypothèse, discutable, qu'il ne saurait concerner que les surnombres dits « structurels ». Il semble qu'un surnombre est considéré comme structurel à partir d'un certain pourcentage (d'ailleurs non précisé) de l'effectif national de la discipline ; ainsi les disciplines lettres modernes et EPS sont elles considérées, avec des taux de surnombre de l'ordre de 0,4 %, comme non structurellement surnuméraires. Or ces taux sont peu significatifs : ils sont bruts et conventionnels (sur la base du surplus de 6 % du potentiel) et ne prennent pas en compte les niveaux réels constatés du besoin de remplacement ; ils ne prennent pas en compte non plus l'effectif global, toutes situations statutaires confondues, de la discipline⁶.

Dans une « gestion des grands nombres » comme celle du ministère de l'éducation nationale, des marges faibles en valeur relative représentent des valeurs absolues élevées que le temps, au fil des stratifications, finit par rendre difficilement réductibles : si 2.400 emplois surnuméraires ne représentent « que » 0,6 % des effectifs du 2nd degré, ils représentent une charge annuelle de rémunération d'un ordre de grandeur de plus de 100 M€

⁶ Ainsi en lettres modernes près de 900 enseignants, et en EPS plus de 500, sont en position de disponibilité ce qui porterait les « surnombres réels » à, respectivement, près de 1.000 pour les lettres modernes (3 % de l'effectif national) et plus de 650 pour l'EPS (2,2 % de l'effectif national)

5. Les enseignants en postes « adaptés »

5.1. Les enseignants en READAPTATION (env. 2.100 ETP)

a – La procédure

La **réadaptation** est une procédure destinée à permettre à des enseignants, temporairement incapables de faire face à des élèves, d'être affectés à des « *emplois leur permettant d'exercer des activités à caractère pédagogique ou éducatif adaptés à leur situation et de recouvrer la capacité d'assurer la plénitude des fonctions prévues par leur statut* »⁷. Leur réinsertion peut consister soit à reprendre un service normal d'enseignement en présence d'élèves, soit à être affectés en « réemploi » au sein du ministère (cf. infra), soit enfin à engager une reconversion dans un autre emploi de la fonction publique de l'Etat, ou en dehors de celle-ci.

Cette procédure, qui existait de très longue date, a été formalisée dans les années 1970⁸, par circulaires et notes internes. Mais on notera qu'à l'époque elle était censée s'appliquer aux « *maîtres anciens malades* ». Cette remarque n'est pas neutre : alors que l'on pouvait considérer que la procédure était autrefois relativement objectivée par un état antérieur attesté de « maladie » (la réadaptation devant constituer un « sas de rentrée » dans l'exercice normal du métier et toutes les mesures de réadaptation étant référencées à une maladie identifiée et dénommée⁹), elle semble avoir aujourd'hui perdu un peu de cette cohérence puisque seulement 40 % des agents en bénéficiant en 1^{ère} décision¹⁰ sont « d'anciens malades » (au sens de la terminologie de 1970), la grande majorité étant admis à cette situation particulière sans véritable instruction médicale formalisée.

Elle reste cependant, dans l'esprit, en phase avec les textes d'application du statut général des fonctionnaires relatifs à l'aménagement des conditions de travail des fonctionnaires temporairement inaptes à l'exercice de leurs fonctions (et en particulier le décret du 30 novembre 1984 relatif au reclassement des fonctionnaires inaptes).

Elle a fait depuis 1970 l'objet de plusieurs textes d'application jusqu'aux deux décrets pris, l'un en 1985, pour déconcentrer les décisions d'affectation concernant les enseignants du second degré (décret 85-325 du 24 septembre 1985), l'autre en 1986 qui a précisé certains principes de gestion applicables à ces affectations (décret 86-185 du 4 février 1986 relatif à l'affectation de certains personnels relevant du ministère de l'éducation nationale dans des emplois de réadaptation) en particulier pour la reprise de service en sortie de réadaptation (affectation dans un établissement de même catégorie et dans le même arrondissement, au plus dans une commune limitrophe, que celui où l'enseignant était affecté avant sa réadaptation).

La particularité de cette procédure reste donc de ne pas inscrire systématiquement les agents concernés dans un dispositif, spécifique, technique et expert, de contrôle médical d'aptitude. Il semble que l'on ait pris son parti de ne plus devoir traiter seulement le cas des « anciens

⁷ Décret 86-185 du 4 février 1986, article 1^{er}

⁸ Circulaire n° 70-213 du 4 mai 1970 modifiée relative à la réadaptation des maîtres anciens malades

⁹ « Pour une même maladie, la durée totale des temps de réadaptation ne peut excéder trois années. Selon le type de maladie ou d'infirmité, ... » (extrait de la circulaire de 1970, souligné par le rédacteur)

¹⁰ cf. « Bilan de la réadaptation – rentrée 2002 », Sous-direction de la GPEC et de l'action sanitaire et sociale, Bureau de l'action sanitaire et sociale

malades » et de la nécessité de traiter cette phase particulière de l'existence professionnelle de certains enseignants au cours de laquelle ils ne sont pas jugés (ou supposés) véritablement inaptes mais seulement, et temporairement, « inadaptés ». Le décret de 1985 précité dispose en effet que les dossiers de demande d'affectation sur poste de réadaptation « peuvent comporter un certificat médical explicite, récent et détaillé » mais aussi que ces certificats peuvent « ne pas [être] détaillés et motivés pour des raisons déontologiques compréhensibles ».

In fine, après une instruction des dossiers par les « services académiques d'appui » et l'examen par les « commissions administratives paritaires académiques » compétentes, les recteurs, avec l'aide de leurs conseillers médicaux, évaluent le caractère justifié ou non des demandes et prononcent les décisions d'affectation sur postes de réadaptation (ou de maintien, au-delà de la première année). Les postes destinés à la réadaptation sont spécifiquement budgétés et attribués en nombre limité à chaque académie.

L'affectation sur poste de réadaptation a lieu chaque année (comme toutes les affectations). Normalement un enseignant ne peut pas être affecté sur un tel poste pendant plus de trois années. Cette norme était explicitée dans la circulaire de 1970. Il est aujourd'hui constaté que le maintien exceptionnel en réadaptation est possible au-delà de trois ans « *lorsque le processus de réadaptation n'est pas terminé mais sur le point d'aboutir* ». Il est également laissé à la discrétion des recteurs. En réalité ces maintiens exceptionnels sont parfois en fait seulement justifiés par « *la proximité de l'âge de la retraite, ... ou par l'attente d'un poste de réemploi* ».

b – Importance quantitative et qualitative

En 1985, lors de la déconcentration du dispositif pour le second degré, le nombre de postes budgétaires affectés à la réadaptation avait été fixé à 1.133 (dont 333 postes pour les professeurs d'enseignement général des collèges) et 800 pour les « personnels à gestion nationale ». Ce nombre, à peu de choses près comme les effectifs des enseignants, n'a guère évolué depuis vingt ans : il était de **1.175 emplois pour le second degré à la rentrée scolaire 2003** (et de 1.259 à la rentrée scolaire 2002).

Selon les informations fournies par le ministère, les **enseignants du primaire en réadaptation** étaient **estimés à 875 en 2003-2004**.

Au total **un peu plus de 2.000 enseignants en réadaptation n'enseignent pas devant des élèves**, soit environ 0,3 % des effectifs. Ce taux « d'indisponibilité contrôlée » n'est pas choquant en soi.

Un bilan de la gestion déconcentrée des emplois de réadaptation a été effectué sur la rentrée 2002 par le bureau de l'action sanitaire et sociale du ministère. On peut en retenir les quelques points saillants ci-après :

- depuis 1988 le taux global de satisfaction des premières demandes d'affectation en poste de réadaptation est en très légère progression, autour de 40 % ;
- le taux de satisfaction des maintiens en réadaptation est élevé, autour de 86 %, et parfaitement stable dans cette proportion depuis 1988 ;

- le taux de satisfaction des maintiens exceptionnels au-delà de trois ans est, eu égard à l'existence d'une règle qui devrait en rendre la proportion très marginale, très élevé à environ 50 % (il était de plus de 80 % en 1988) ; en 2002-2003, 12 % des agents en réadaptation (260 ETP) l'étaient au-delà des 3 ans réglementaires¹¹ ;
- au sortir de la réadaptation : environ 60 % des enseignants reprennent une activité (56 % en 1988) ; 25 % interrompent leur activité pour des motifs médicaux - congés maladie divers, retraite ou disponibilité d'office, invalidité – (en 1988 ils étaient globalement 35 % et surtout 44 % dans le 1^{er} degré) ; les autres sorties se répartissent à peu près également entre congé-formation, retraite et décès.
- enfin, sur le bilan établi à la rentrée 2002, on constate que globalement c'est pour les femmes d'une part (70 % des enseignants en réadaptation), et après l'âge de 40 ans pour les deux sexes (80 % des enseignants concernés), que la question prend toute sa dimension ; les populations les plus concernées par la réadaptation étant les femmes entre 40 et 50 ans dans le 1^{er} degré (42 % de tous les enseignants du primaire en réadaptation), et les femmes de plus de 50 ans dans le 2nd degré (33 %).

c – Les postes de réadaptation

Dans la mesure où la réadaptation repose généralement sur l'incapacité à affronter un service normal devant des élèves, les rectorats s'efforcent heureusement d'employer les agents concernés à des tâches éducatives ou pédagogiques hors de la présence d'élèves : ceci est d'abord réalisé grâce à la capacité d'accueil du Centre national d'enseignement à distance (CNED) au sein duquel les enseignants peuvent continuer à enseigner devant des classes virtuelles et des élèves avec lesquels ils n'ont pas de contacts physiques.

Mais cette capacité d'accueil du CNED est toutefois limitée et seulement un gros tiers des enseignants en réadaptation (36 % en 2002-2003) étaient affectés au CNED, quand 37 % étaient affectés en établissements et le reste, 27 %, dans des services administratifs.

Dans le 1^{er} degré, les enseignants sont orientés à proportions quasi-égales dans les services du CNED (34 %), dans des établissements (35 %) ou des services administratifs (31 %), alors que dans le second degré, du fait sans doute de la plus grande palette des disciplines notamment, un nombre plus important d'enseignants (38 %) trouve un emploi de réadaptation au CNED, seulement 23 % d'entre eux étant affectés à des tâches administratives.

Sans chercher à caractériser les données de façon définitive, l'enquête réalisée auprès des rectorats a néanmoins permis de prendre la dimension concrète des emplois de réadaptation attribués aux enseignants non affectés au CNED.

¹¹ Et parfois bien au-delà ... On a pu identifier des cas d'enseignants réaffectés pour une 5^e voire une 6^e année en réadaptation. Sans juger de dossiers dont la Cour ne connaît pas les motivations d'ordre personnel et médical éventuelles, on ne pourra pas ne pas s'étonner par exemple du cas de cet enseignant de 54 ans, de l'académie d'Aix-Marseille, *affecté pour la 6^{ème} année en réadaptation au CNED* de Rouen, dont manifestement la position ne résulte *a minima* que de la non-disponibilité d'un poste de réemploi au CNED

On en retiendra notamment que dans un nombre de cas très significatif les emplois de réadaptation en établissement concernent, aussi bien dans le 1^{er} que dans le 2nd degrés, majoritairement et quelle que soit la discipline d'origine :

- le soutien pédagogique (élèves en difficulté),
- l'animation et la gestion des ateliers et moyens informatiques des établissements,
- l'activité en Centre de documentation et d'information (accueil, assistance, gestion),

plus rarement, des emplois de conseiller d'éducation (ainsi un certifié de sciences économiques et sociales « réadapté » en CPE d'un collège de Cagnes sur mer ; un professeur d'EPS, CPE du lycée d'enseignement général de l'Isle sur Sorgue).

Parfois les affectations réalisent un compromis assez bien optimisé entre les besoins et l'offre de qualification : affectation en réadaptation d'un PLP « santé-environnement » dans le service hygiène-sécurité-conditions de travail du rectorat d'Aix-Marseille sur un emploi d'animatrice de prévention et de sécurité ; toujours à Marseille, emploi d'un PLP d'électrotechnique à la gestion et à la maintenance du parc informatique d'un lycée professionnel ; ou, à Montpellier, affectation d'un professeur des écoles à l'enseignement précoce des langues dans plusieurs écoles de son arrondissement.

Inévitablement, les emplois de réadaptation créent des situations de surqualification professionnelle : un certifié de sciences de la vie et de la terre de 57 ans (au reste pour la cinquième année consécutive en réadaptation) employé à mi-temps à Tarascon comme « assistant de laboratoire chargé des préparations pédagogiques » ; un certifié de technologie, « technicien de laboratoire » dans un lycée professionnel de L'Isle s/Sorgue ; un certifié d'histoire-géographie chargé de l'accueil à la librairie du Centre départemental de documentation pédagogique d'Avignon ; ou une jeune (32 ans) certifiée de sciences physiques chargée à mi-temps et pour la troisième année consécutive de la « surveillance et de l'animation » de la salle d'informatique du lycée de Gap. Cette sous-qualification, qui ne satisfait certainement pas les normes d'économie les plus strictes, paraît être la contrepartie difficilement évitable de l'inadaptation temporaire des agents.

Toutefois, l'affectation à mi-temps en réadaptation, dans certains cas assez répandue (un tiers des agents concernés dans l'académie d'Aix-Marseille) paraît plus difficilement justifiable. Elle ne saurait en particulier être soutenue avec la même justification que le mi-temps thérapeutique ; ici c'est en quelque sorte l'échange d'une décharge de service de 50 % contre un « poste doux », solution bâtarde qui, d'une part, contourne la réglementation relative à l' « allégement de service » (limitée à 3 mois par an), d'autre part, permet d'éviter la dimension éventuellement pathologique du problème, au bénéfice des avantages statutaires de l'enseignant puisque le maintien du régime de congés scolaires est acquis dès lors que la fraction d'enseignement du poste de réadaptation est au moins égale à 50 %.

Enfin, certaines affectations en réadaptation sont beaucoup plus contestables. On a par exemple pu identifier, dans l'académie de Toulouse :

- dans le 1^{er} degré : une enseignante mise à disposition (hors procédure semble-t-il) pour 1/5^{ème} de temps auprès de la mairie de Privezac (ville où elle est affectée en établissement) pour « gestion bibliothèque, gestion des associations, gestion de la cantine » ; une enseignante en réadaptation à *mi-temps* auprès de l'école de musique de la ville de Foix, consacre ce mi-temps à la réalisation de projets artistiques et théâtraux ; une enseignante affectée à temps

plein « en réadaptation » dans un lycée à Pamiers où elle « *travaille en doublette avec un enseignant en philosophie, participe à la préparation et à la dispense des cours ... suit également une formation à l'Université pour préparer le Capes de philosophie* », affectation et occupation dont on voit mal en quoi elles sont destinées à permettre à l'intéressé de « recouvrer une capacité à exercer la plénitude de ses fonctions » ;

- dans le 2nd degré : un nombre significatif d'enseignants, de toutes disciplines, sont affectés en réadaptation pour leur permettre de changer de discipline en préparant un autre CAPES : si ces formations en vue d'une reconversion sont sans doute justifiées eu égard à la situation professionnelle des intéressés, elles n'en sont pas moins incongrues dans la mesure où existent des procédures de reconversion dédiées (congé formation notamment) et où elles consomment des emplois spécifiques et en nombre limité ; l'affectation à ces emplois de « réadaptation », la plupart du temps associée à une décharge totale, mais officieuse, de service, est, comme indiqué au reste sans ambages par le rectorat, généralement destinée à permettre aux agents de libérer du temps pour reprendre des études et « faciliter la préparation du Capes » ; il n'est pas assuré que ce détournement de procédure soit de nature à lui conserver la crédibilité qu'elle mérite auprès des enseignants en difficulté.

d - Conclusion sur la réadaptation

Ce système présente des avantages indéniables, notamment de souplesse, pour apporter des réponses appropriées à des situations souvent temporaires où la fatigue, la dépression légère, la lassitude, la déstabilisation sociale ou psychologique, en zone d'éducation sensible ou non d'ailleurs, ne permettent pas d'envisager l'inaptitude et invitent plutôt à permettre aux enseignants de « reprendre leur souffle ».

Mais il a aussi les défauts de ses qualités. Dans la mesure où la justification des demandes de réadaptation n'est pas évaluée par un organe collégial technique et indépendant de l'administration du ministère (puisque ces justifications ne sont pas aussi strictement encadrées que le sont les procédures médicales d'aptitude) le système de la réadaptation présente des faiblesses évidentes :

- il permet, en théorie, de maintenir artificiellement en exercice (ou à l'inverse de réintégrer temporairement) avec le bénéfice, parfois intégral, de leur statut, pendant plusieurs années, des enseignants dont l'inadaptation pourrait, sous un éclairage plus technique, être qualifiée (ou qualifiée plus tôt) d'inaptitude ;
- à l'inverse, il permet d'affecter à des postes « doux » et sans élèves, des agents dont l'inadaptation pourrait n'être jugée que relative, voire très subjective ; en particulier, le fait d'attribuer des postes de réadaptation au delà de trois ans et pour des motifs souvent de simple facilité de gestion (attente d'un poste de réemploi non vacant, proximité de la retraite) nuit à la crédibilité du processus et porte atteinte aux intérêts d'enseignants réellement en difficulté et pour lesquels le processus de réadaptation est alors reporté ;
- il est inégalitaire dans la mesure où l'affectation en réadaptation se fait au niveau académique et sur des postes budgétaires spécifiques et en nombre limité : « l'inadaptation » des enseignants devient alors une notion relative, contingente, géographique, que les disproportions constatées entre le nombre des postes offerts et celui des demandes ne suffit sans doute pas à rendre aussi neutre qu'elle devrait l'être.

S'il permet, apparemment de façon opportune, d'un côté de répondre à des situations de détresse temporaire, de l'autre de satisfaire des besoins de natures très diverses tant dans l'enseignement à distance, que dans les activités péri-pédagogiques ou administratives, aucune étude sérieuse ne permet de conclure qu'il réalise l'optimisation attendue d'un système clair et transparent de satisfaction de tous les besoins du système éducatif.

5.2. Les enseignants en REEMPLOI (env. 600 personnes)

Le dispositif de réemploi concerne les enseignants, *précédemment affectés en réadaptation au CNED*, dont l'état de santé ne permet pas le retour devant une classe. Ces enseignants sont alors affectés, dans leur discipline et en qualité d'enseignants, dans le cadre spécifique de l'enseignement à distance, et sans limitation de durée. Ces affectations sont prononcées dans tous les cas au niveau ministériel, à titre définitif et après avis de la CAP nationale.

Selon le bilan 2002 de la réadaptation, environ 15 % des enseignants sortant de réadaptation sont affectés au CNED (65 % retournant à l'enseignement en service normal).

A la date de l'enquête, et pour l'année scolaire 2003-2004, un total de **637 enseignants étaient affectés au CNED en situation de réemploi**¹² dont 171 enseignants du 1^{er} degré (0,49 ‰ des enseignants du primaire) et 466 du 2nd degré (1 ‰ des enseignants du secondaire). Globalement cette population représente moins de 1‰ de la population des enseignants du scolaire.

Au reste, et sous réserve d'une enquête approfondie au sein de l'établissement public du CNED, ces enseignants a priori enseignent.

Actuellement, l'âge moyen des agents en réemploi est de 54 ans (et la durée de réemploi de 6 ans). Mais près d'une centaine a moins de 50 ans et un peu moins d'une cinquantaine moins de 45 ans. Ces chiffres sont certes très marginaux mais le caractère définitif de ces affectations au CNED rend problématique la gestion d'une population aussi jeune dont l'aptitude réelle à l'enseignement est sans doute ainsi éludée ; la question a d'autant plus valeur d'exemple lorsque des surnombres disciplinaires connus trouveraient sans doute à être employés dans ce système d'enseignement à distance.

Quoi qu'il en soit, le vrai problème que soulève cette question du réemploi est double.

- D'une part il découle du fait que la seule possibilité offerte de réemploi est au CNED et que cet établissement public ne saurait, sauf à s'engager dans une gestion hasardeuse, accueillir sans limitation les effectifs, par nature aléatoires, d'enseignants à réinsérer hors classes. Pour limiter cet effet le ministère a, on l'a vu, institué en amont un *numerus clausus* des postes de réadaptation (source unique des postes de réemploi) avec les effets pervers à la fois psychologiques et de gestion que cela induit. Malgré cela, et du fait que la capacité d'accueil du CNED est a priori limitée, le ministère est contraint de maintenir en réadaptation, au-delà de toute raison, des agents inaptes mais qu'on ne peut affecter au CNED faute de poste budgétaire. Le risque est donc que pour réduire la pression grandissante du système de réadaptation on ne crée artificiellement au CNED des emplois

¹² En plus des 220 enseignants normalement affectés au CNED (73 affectés « enseignement » et 147 détachés)

d'accueil des agents en réadaptation au prix de l'efficacité et de la qualité globale de la gestion de cet établissement.

Pour préparer la rentrée scolaire 2004 le directeur des personnels enseignants informait d'ailleurs son collègue de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) de la pression grandissante sur ce dossier en particulier du fait de la dégradation du ratio « demandes/postes offerts » pour le réemploi¹³ et du fait que, suite à la réforme des retraites, nombre d'agents demandaient à être maintenus en réemploi au-delà de l'âge de soixante ans afin de ne pas être pénalisés par la décote. Il appuyait sur cet argument une demande d'augmentation des postes de réemploi à hauteur de 20 pour le second degré. Ont finalement été ouverts, non pas ces 20 postes pour le 2nd degré mais 15 pour le 1^{er} degré. A aucun moment de cette discussion les besoins réels du CNED n'ont été évoqués.

- Il tient d'autre part à ce que, corollairement à la problématique précédemment exposée, et en dehors des quelques « grands principes » exposés dans les textes réglementaires cités sur ces questions (soutenir et faire acte de solidarité à l'égard des « anciens malades », permettre aux enseignants en difficulté face aux classes de retrouver la capacité d'exercer la plénitude de leurs fonctions, ..), il n'existe pas de politique construite, cohérente, volontariste de traitement de cet aspect de la gestion des compétences dans l'enseignement scolaire, marginal en nombre et en coût mais psychologiquement important et aux effets en cascade.

Sans doute faudrait il que le ministère évalue l'extension possible de la gamme des réponses apportées au problème de l'inadaptation temporaire ou définitive des enseignants : ou il s'agit de traiter une totale inaptitude à un emploi et les cas concernés devraient relever d'un traitement statutaire plus radical (disponibilité, retraite d'office) ; ou il ne s'agit que d'une difficulté temporaire ou définitive à faire face à une population spécifique d'élèves et on peut aussi envisager l'affectation organisée (et non opportuniste) de l'enseignant à d'autres besoins d'enseignement (formation professionnelle des adultes, formation des maîtres, ...); ou il s'agit, enfin, d'un problème de réorientation définitive du projet professionnel qui exige une attitude proactive de gestion prévisionnelle des compétences et une coordination interministérielle. Mais une telle approche supposerait, d'une part que soit remise en question l'idée selon laquelle, tous et toutes peuvent avec la même efficacité, la même volonté, la même flamme, enseigner pendant toute la durée d'une vie professionnelle devant des élèves, d'autre part que soit admise l'idée que des affectations d'office puissent être plus souvent prononcées dans l'intérêt du service et de l'enseignant lui-même.

6. Les enseignants n'effectuant qu'une partie de leurs obligations

En application des dispositions légales du statut général des fonctionnaires (relatives notamment à l'exercice du droit syndical) ou de leurs statuts particuliers, les enseignants peuvent être déchargés d'une partie de leurs obligations réglementaires de service. A ces décharges légales ou réglementaires s'ajoutent par ailleurs des décharges de circonstance, non

¹³ 47 % en 1999 en baisse constante jusqu'à 30 % en 2003, et 18 % projetés en 2004

statutaires. On a classé, enfin, les titulaires sur zone de remplacement « inemployés » dans cette catégorie en considérant la proportion d'inoccupation d'un TZR comme une sorte de décharge de fait. **L'ensemble des décharges, statutaires, non statutaires et « de fait », représentaient au printemps 2004, l'équivalent de plus de 35.000 emplois dans les deux degrés du scolaire soit entre 4 et 5 % du total des effectifs enseignants.**

Quelle que soit la terminologie employée (décharge ou réduction) c'est dans tous les cas d'une réduction du rendement horaire des emplois dont il s'agit.

6.1. Les DECHARGES légales et réglementaires (env. 20.400 ETP)

6.1.1. Les décharges syndicales (1^{er} et 2nd degré) – env. 1.400 ETP

A la date de l'enquête (printemps 2004) il n'a été possible d'évaluer les effectifs enseignants déchargés pour activités syndicales que sur l'année scolaire précédente (printemps 2003). Encore ces données sont elles à la fois calculées (à partir des bases de données AGAPE et EPP) et estimées. Mais, eu égard à la faiblesse relative des chiffres, les ordres de grandeur (à supposer qu'ils soient exacts) suffisent.

Au cours de l'année scolaire 2002-2003 (calculs faits entre février et avril 2003), les décharges syndicales concernaient,

- 1.750 enseignants du 1^{er} degré, représentant environ 500 ETP ;
- 3.035 enseignants du 2nd degré, représentant environ 900 ETP.

En moyenne le taux de décharge syndicale *individuel* était de l'ordre de 30 % dans les deux degrés. Ce taux, dont on n'a pas pu établir la dispersion parmi la population des représentants syndicaux, pose sans doute plus de problèmes de gestion dans le 1^{er} degré que dans le second.

Bon an mal an, l'activité syndicale concernerait donc un peu moins de 5.000 personnes (0,6 %) et « consommerait » à peine 0,17 % du potentiel d'emplois (proportion quasi constante depuis quinze ans) : indépendamment du fait que cette activité, y compris dans la fonction publique, est un droit constitutionnel qu'on ne saurait évidemment contester ni dans son principe ni dans sa quotité (encadrée par des textes réglementaires) on remarquera qu'on peut rencontrer, dans d'autres organisations, des taux de décharge syndicale plus élevés.

6.1.2. Les décharges partielles de direction d'école (1^{er} degré) – env. 6.000 ETP

Dans le 1^{er} degré, les directeurs d'école sont déchargés partiellement d'enseignement lorsque le nombre de classes est compris entre 5 et 12 (les décharges totales dans les écoles de plus de 13 classes ont été comptabilisées plus loin dans les « emplois hors enseignement »). A partir du nombre d'écoles de chaque catégorie ont pu être estimées les équivalences d'emplois représentées par ces décharges, selon le calcul suivant :

- 17.000 écoles primaires de moins de 9 classes correspondant à environ 4.250 ETP (décharge de service de 25 %),

- 3.300 écoles de 10 à 12 classes correspondant à environ 1.650 ETP (décharge de service de 50 %),

soit un total **équivalent en emplois de l'ordre de 6.000 ETP** (et 7.050 ETP si l'on y ajoute, pour la comparaison ci-après, les décharges totales dans les écoles de plus de 13 classes).

Ce chiffre est à comparer aux chiffres arrêtés en novembre 2001 par l'IGEN¹⁴

équivalence temps plein	1989 / 1990		1999 / 2000		évolution sur dix ans
	nombre	% effectifs des postes	nombre	% effectifs des postes	
Décharges pour direction d'école (de ¼ à 100 %)	5 271	1,72 %	7 697	1,97 %	+ 2 426 + 46 %

Les données fournies par le ministère en 2004 et celles retenues par l'IGEN en 2001 n'ayant pas la même structure, il n'a pas été possible de les comparer absolument.

Mais elles semblent relativement cohérentes et, en tout état de cause, s'inscrivent dans des ordres de grandeur comparables ; si l'on en croit ces chiffres bruts une réduction de 10 % des emplois de direction d'école est constatée sur les cinq dernières années, que l'on peut sans doute corrélérer à une réduction du nombre de classes (environ 2.000 classes).

La Cour ne pouvait évidemment pas, dans le cadre général de cette enquête, approfondir spécifiquement la question de l'emploi, en général, des postes hors classes dans un degré en particulier, ni même spécifiquement celle des emplois de direction d'école.

Mais elle n'a pas jugé inutile d'évoquer ici, partiellement, la conclusion du rapport de l'IGEN, notamment en ce qu'elle concerne « la question de la direction d'école »¹⁵ :

« [la question de la direction d'école] est au cœur d'un fonctionnement bien tempéré du 1^{er} degré et rien de solide et de durable ne pourra se construire sans essayer d'apporter des solutions aux difficultés et aux problèmes rencontrés actuellement par les directeurs ...

Il ne s'agit pas ici de proposer un statut aux directeurs ou aux écoles mais de tenir compte des évolutions du métier et de la charge de travail, des besoins du système éducatif, de l'incroyable émiettement des écoles, et d'essayer de trouver un schéma de progrès compatible avec les demandes contradictoires qui s'expriment aujourd'hui sur ce sujet.

Actuellement le nombre d'écoles et la petite taille de la plupart d'entre elles excluent la mise en œuvre d'un programme d'attribution de décharges et d'indemnités à tous les directeurs. Ceux qui ne bénéficient que d'une décharge partielle expriment leur difficulté à concilier leurs fonctions de direction et d'enseignement. L'augmentation de ces petites décharges apparaît comme une fausse piste...

Des expériences, progressivement réalisées dans certains départements montrent que des solutions peuvent être recherchées et trouvées en se fixant pour objectif le développement des directions d'école totalement déchargées, en procédant à des fusions et/ou à des

¹⁴ « L'utilisation des postes hors classes à l'école primaire », novembre 2001

¹⁵ Rapport précité, page 73

regroupements d'écoles, sur site ou sur plusieurs sites ... Dans cette démarche le réseau des écoles n'est pas modifié, seule la structure de direction est concernée. Ce processus nécessite explication et discussion ; il peut apparaître relativement lent mais un programme national d'incitation et d'aides pourrait vraisemblablement l'accélérer ... »

Bien que la voie proposée par l'IGEN soit potentiellement une assez vraisemblable source d'économie d'emplois et d'efficacité (notamment pédagogique) en ce qui concerne la direction d'école, l'instruction n'a pas permis de mettre en évidence l'existence d'un approfondissement actif de telles pistes de travail.

L'affectation supplémentaire d'un équivalent de près de 1.000 postes en quinze ans pour la direction d'école *à temps partagé* n'a, semble-t-il, amélioré ni la qualité et l'efficacité de cette fonction, ni la satisfaction des enseignants chargés de direction, ni celle des parents d'élèves : c'est d'autant plus regrettable que c'est une charge budgétaire annuelle supplémentaire de près de 50 millions d'euros sur l'efficacité de laquelle on peut s'interroger.

6.1.3. Les décharges statutaires « hors décharges syndicales » (2nd degré) – env. 13.000 ETP

a - Généralités

La question des décharges statutaires des différents corps d'enseignement est également un « serpent de mer ». La Cour avait abordé la question dans son rapport sur la gestion des enseignants du second degré en étudiant notamment le rendement horaire des emplois du 2nd degré ; en avril 1999, le rapport d'une commission d'enquête sénatoriale présidée par le sénateur Gouteyron en avait dressé une cartographie assez complète.

Hors activités syndicales ou de formation statutaire (entrant dans la catégorie dite des ARA – activités à responsabilité académique -), les enseignants du 2nd degré peuvent bénéficier de « décharges de service » de natures très diverses, soit pour tenir compte d'obligations particulières (heures de laboratoire), soit de conditions particulières d'exercice de leur métier (première chaire, chaire supérieure, effectifs faibles ou pléthoriques, dispersion du service entre établissements, ...).

La combinaison de ces catégories de décharges avec une vingtaine de régimes d'obligation de service (selon les corps, les disciplines, la forme de l'enseignement), crée un système de gestion d'une complexité extrême.

Au printemps 2004 les **décharges statutaires cumulées**, hors activités syndicales, représentaient **l'équivalent de 13.000 ETP** (230.000 heures hebdomadaires) soit, rapportés à la fraction des enseignants disponibles pour l'enseignement devant les élèves (cf. tableau général – observation n° 4 -) près de **3,4 % des effectifs utiles du secondaire**.

Les catégories les plus consommatrices de décharge étaient :

- les « **heures de première chaire** » (41 % du total des décharges), représentant l'équivalent de plus de **5.300 ETP**, accordées à certains enseignants (philosophie, mathématiques, lettres) enseignant en classe de première, ou à ceux qui effectuent au

moins 6 heures de service par semaine dans les classes préparatoires aux grandes écoles ;

- les « *heures UNSS (Union nationale du sport scolaire)* » (*40 % du total*), représentant environ **5.200 ETP**, accordées forfaitairement à chaque enseignant d'E.P.S. participant aux animations des activités (associations sportives des établissements) organisées dans le cadre de l'Union nationale du sport scolaire ;
- les « *heures de laboratoire* » (*13 % du total*), pour près de **1.700 ETP**, accordées pour le service d'un laboratoire lorsqu'il n'existe pas de professeur attaché au laboratoire ni d'agent de service affecté et que l'enseignant assure au moins huit heures de cours en sciences physiques ou naturelles, ou que le laboratoire de technologie est utilisé par au moins six divisions, ou si le laboratoire de langue comporte au moins six cabines.

b – Des décharges obsolètes ou aux justifications mal contrôlées

Les principes, la motivation, et dans la plupart des cas la quotité des décharges, réductions, et autres compensations d'horaires de service, datent des années 1950. Comme le notait déjà la Cour dans un rapport sur la gestion des enseignants du 2nd degré en 2000, les obligations de service résiduelles (ORS atténuées des décharges, réductions, ...) – et donc le rendement horaire moyen des emplois - des différents corps enseignants n'ont, depuis cette époque, cessé de diminuer sans véritable contrepartie.

On ne discutera pas ici chacune des catégories de décharge ou de réduction de service. Mais, après avoir remarqué que persiste le principe selon lequel plus un professeur est supposé hautement formé moins il est censé restituer chaque semaine aux élèves le bénéfice de cette haute formation, on observera que pour certaines de ces décharges la justification, souvent obsolète, héritière d'un système éducatif désuet, peut laisser perplexe :

- En ce qui concerne la « première chaire » par exemple, on ne voit pas ce qui aujourd'hui justifie cette sorte de privilège accordé autrefois, quel que soit leur corps et leur grade, aux supposés meilleurs des enseignants nommés en classes supérieures du second degré ; on sait (ou on admet mieux) aujourd'hui que la difficulté à enseigner (tant dans les phases de préparation que de restitution des cours) n'est pas corrélée au niveau formel des classes mais à des paramètres psychosociologiques indépendants de ce niveau. Si donc les services rendus doivent incontestablement être rémunérés en fonction de leur qualité et de leur niveau (dont on peut admettre en principe qu'ils soient plus ou moins liés au niveau de la formation initiale de l'enseignant), la justification d'une réduction de l'obligation de service paraît moins évidente. Cette question est d'autant plus importante que les réductions de service de première chaire représentent presque 6 % de la ressource enseignante qui en bénéficie.
- Concernant les « heures de laboratoire », la création de corps de documentalistes aurait dû normalement rendre obsolète un certain nombre de décharges de type « cabinet d'histoire » ; l'évolution technique et technologique des moyens d'enseignement a rendu moins nécessaire des temps de « préparation » significatifs (par exemple pour les « laboratoires » de langues). Au surplus la disponibilité

fréquente, comme on l'a vu, de nombre d'enseignants en surnombre pour exercer soit des fonctions de documentation, soit (notamment dans les filières technologiques ou professionnelles) des fonctions de préparation de laboratoire ou d'atelier de technologie, devrait, au moins conjonctuellement, faire totalement disparaître ces décharges là. Or, avec un équivalent de près de 1.700 ETP, elles ne peuvent encore être réellement qualifiées de « marginales ». Mais, plus globalement, leur justification n'est pas non plus évidente : alors que les obligations réglementaires de service ont, en effet, été progressivement réduites dans le but de garantir au mieux la qualité des enseignements - notamment de leur préparation -, on peut se demander aujourd'hui si la « préparation des laboratoires » ne devrait pas entrer dans le temps normal de préparation des cours.

La question des décharges UNSS est assez particulière et pose, plus largement, la question de l'emploi des enseignants d'EPS et de l'ampleur de leur ORS.

Les professeurs d'EPS sont assujettis à une obligation réglementaire de service de 20 heures (17 heures seulement pour les agrégés) ; cette obligation inclut une durée de 3 heures forfaitaires affectées à l'encadrement des associations sportives. Bien qu'il les identifie aussi souvent comme « décharge UNSS », le ministère, aux termes de sa lecture du décret du 25 mai 1950, considère ces « heures forfaitaires » comme une obligation de service. Les activités sportives individuelles sont pratiquées dans le cadre des associations sportives d'établissement, au sein de l'UNSS, ce qui permet de considérer les heures de service ainsi dégagées comme une subvention en nature accordée à l'UNSS, les professeurs étant, pour la durée de cet encadrement, mis *de facto* à disposition de cette association d'utilité publique.

En 2000, la Cour notait : « **les chefs d'établissement ne contrôlent généralement pas que les heures d'UNSS sont bien effectuées par les enseignants qui en bénéficient** ». Le ministère a confirmé oralement à la Cour qu'un tel mode de gestion continuait à prévaloir : les heures UNSS peuvent donc raisonnablement être réellement considérées comme « forfaitaires », « attribuées » dans pratiquement tous les cas, et donc payées, que les enseignants les effectuent ou pas.

L'apparente négligence constatée dans la gestion de ce potentiel de service ne permettant pas de fonder une opinion certaine sur l'occupation réelle de ces enseignants, la Cour a cherché des indications de cohérence, par exemple en rapprochant les effectifs d'enseignants EPS avec ceux des élèves (licenciés UNSS) pratiquant des activités sportives extrascolaires :

	1999	2000	2001	2002	2003
Licenciés (toutes activités)	828.774	852.222	871.498	858.670	840.963
Enseignants EPS en activité (tous corps)	27.234	30.268	31.079	31.501	32.278
Nb de licenciés UNSS par enseignant	33	36	36	27	26

* effectifs enseignants : tous corps, public, privé et agricole, en juin année N+1 ; licenciés : nb total inscrits sur année scolaire N/N+1, toutes activités - Source DPE - juin 2004

Pour plus de détail, le tableau suivant donne un aperçu de la situation au regard du sport scolaire des académies où les taux de participation des élèves aux activités UNSS sont les plus

faibles et les plus élevés, ou dans lesquelles le nombre de licenciés UNSS par enseignants est le plus faible ou le plus élevé :

année scolaire 2002-2003

Académie	Effectifs scolarisés	Taux de part. UNSS	Effectifs enseignants	Elèves / enseignant	Licenciés / enseignant
----------	-------------------------	-----------------------	--------------------------	------------------------	---------------------------

Participation UNSS ou effectifs licenciés par enseignant les plus élevés

<i>Guyane</i>	21.803	21,2 %	132	165	35
<i>Nancy-Metz</i>	196.568	19,8 %	1.375	143	28
<i>Besançon</i>	101.438	19,3 %	657	154	30
<i>Clermont-Ferrand</i>	106.722	19,2 %	633	169	32
<i>Strasbourg</i>	158.816	18,2 %	910	174	32
<i>Lyon</i>	228.592	18,6 %	1.363	168	31

Participation UNSS ou effectifs licenciés par enseignant les plus faibles

<i>Martinique</i>	50.873	8,7 %	305	168	14
<i>Guadeloupe</i>	49.780	10,3 %	336	148	15
<i>Créteil</i>	362.990	13,2 %	2.337	155	21
<i>Montpellier</i>	206.247	13,3 %	1.238	166	22
<i>La Réunion</i>	99.031	13,6 %	686	144	20

France entière	5.116.921	16,4 %	32.278	158	26
-----------------------	-----------	---------------	--------	-----	-----------

Ces deux tableaux montrent d'une part que les effectifs d'enseignants (en situation d'activité) sont en augmentation très significative (de l'ordre de 20 %) sur les cinq dernières années et, d'autre part que, bien que globalement stable, la pratique sportive en établissement est extrêmement hétérogène dans l'espace, certaines académies ayant un taux de participation des élèves une fois et demi plus élevé que la moyenne nationale et d'autres jusqu'à près de deux fois moindre¹⁶. Le taux moyen d'encadrement des activités UNSS a, comme conséquence, augmenté de près de 30 % sur les cinq dernières années : ceci ne serait pas critiquable en soi, si l'on avait une idée précise (ce qui n'est pas le cas) du taux d'encadrement optimal ou cible retenu par le ministère en cette matière ; plus préoccupant est le fait que l'absence de contrôle de la réalité de cet encadrement par tous les enseignants d'EPS, et d'une façon générale de la pratique de ces activités sportives, ne permet pas d'identifier clairement les voies d'optimisation entre académies (dont les pratiques de contrôle et de gestion sont disparates), entre établissements (la pratique du sport associatif étant assez hétérogène), voire au sein même des établissements (tous les enseignants ne participant pas avec la même intensité à l'encadrement des jeunes dans les associations sportives).

On observe, paradoxalement, que dans les régions où la vocation sportive associative des jeunes est la plus affirmée le taux d'encadrement, tant scolaire (des classes en EPS) qu'extrascolaire (UNSS), est souvent faible (et inférieur à la moyenne nationale jusqu'à parfois plus de 10 %) ; dans le même temps, dans celles où la pratique sportive est plus faible ou moins associative, le taux d'encadrement est souvent plus élevé que la moyenne nationale.

On peut tirer de ce constat au moins une conclusion : si l'on peut raisonnablement et utilement encadrer des licenciés UNSS sous un taux moyen de plus de 30 élèves par enseignant (voire beaucoup plus), sans nuire ni à la réputation sportive de la région, de la ville ou de

¹⁶ Il est aussi vrai que cette hétérogénéité peut être constatée dans le temps, les grands événements sportifs de retentissement international ayant un effet non négligeable sur l'engouement des jeunes pour le sport (en particulier pour les sports les plus populaires comme le football). L'évolution des effectifs de licenciés depuis vingt ans montre une relative cyclicité des fluctuations avec des pics tous les 4 à 5 ans (jeux olympiques, coupes du monde de football, de rugby, championnats d'Europe de football, ...) généralement suivis dès l'année suivante d'une relative désaffection des licenciés.

l'établissement, ni à la vocation sportive des jeunes (cf. évolution des taux UNSS entre 1999 et 2003, et la dispersion de ces taux pour la seule année 2003), alors on pourrait se fixer sans risque une norme de gestion des effectifs enseignants d'EPS beaucoup plus exigeante au niveau de chaque académie. Si, par exemple, on fixait à 170 élèves par enseignant la norme d'encadrement scolaire, un effectif de seulement 30.000 enseignants d'EPS actifs suffirait à satisfaire les besoins des établissements scolaires et, à effectifs de licenciés constant, le taux d'encadrement UNSS passerait à 28 jeunes par enseignant ce qui resterait évidemment très acceptable puisqu'il a pu aller, sans nuire à la qualité, jusqu'à 36. On pourrait d'ailleurs aussi envisager une maîtrise plus optimisée des heures UNSS, non seulement en contrôlant qu'elles sont effectivement effectuées mais aussi – et ceci serait un moyen de contrôle quasi-automatique – en regroupant les associations sportives de plusieurs établissements sous l'encadrement d'un nombre plus limité d'enseignants d'EPS identifiés auxquels seraient accordées, et à eux seuls, la « décharge UNSS ».

Ces observations n'ont d'autre objet que de mettre en évidence un « statut de fait »¹⁷ dans lequel les enseignants d'EPS sont en définitive soumis à une ORS de seulement 17 heures pour les certifiés (et 14 heures pour les agrégés), statut dont ni les fondements pédagogiques ni la légitimité en termes de gestion des ressources humaines n'apparaissent avec évidence.

La problématique des décharges de service débouche assez naturellement sur la question du niveau global des obligations réglementaires de service : non seulement elle conduit à ce qu'on puisse légitimement s'interroger sur la justification de la plupart de ces décharges mais aussi, et in fine, sur l'assiette de l'ORS à laquelle elles s'appliquent.

Ainsi par exemple, on peine, aujourd'hui, à légitimer une ORS moindre pour les agrégés par rapport aux certifiés¹⁸, avec la même difficulté d'ailleurs que l'on peine à justifier les décharges de service de type première chaire ou laboratoire comme on l'a dit précédemment, ou certaines réductions de service dans les « classes à effectifs pléthoriques » (du premier cycle aux chaires supérieures), observant sur ce point que la difficulté n'est évidemment pas uniforme en ce domaine et que sans doute il est aussi, sinon plus, difficile (rendant donc plus justifiée une atténuation de la durée de présence « devant élèves ») d'enseigner dans une classe à effectif (même faible) en ZEP que dans une classe de 40 élèves motivés et de niveau supérieur dans un lycée réputé à Paris ou dans une métropole de province...

Tout en souhaitant éviter de donner le sentiment de stigmatiser particulièrement une catégorie d'enseignants, la Cour ne peut manquer d'observer que le cas des obligations de service des professeurs d'EPS, à nouveau, est particulièrement illustratif.

Un enseignant d'EPS, outre la « réduction » de principe (et généralement forfaitaire comme exposé ci-dessus) de trois heures UNSS, peut aussi bénéficier de réduction pour « effectif pléthorique » (1 heure hebdomadaire pour plus de 10 heures devant plus de 35 élèves). Comme le ministère l'écrit lui-même dans un document adressé à la Cour, pour les enseignants d'EPS « *dans l'enseignement scolaire l'essentiel de leur activité, pour ne pas dire leur exclusivité, est consacré à l'exercice des activités physiques et sportives* » ; et l'on peut même dire « *à l'encadrement d'activités physiques...* ». Les « temps de préparation des cours et des classes » (et celui des « corrections de travaux écrits ») sont sans aucun doute très limités pour un enseignant d'EPS en scolaire ; il faut d'ailleurs sur ce plan éviter l'amalgame rhétorique : une préparation réduite des

¹⁷ Les trois heures au profit de l'UNSS peuvent plus difficilement être qualifiées « obligation de service » lorsqu'elles ne sont ni réellement contrôlées ni sanctionnées en cas d'inexécution

¹⁸ Différence que le ministère, dans une réponse écrite fournie lors de l'instruction, ne justifiait qu'en usant de l'imparfait et en faisant référence à l'histoire (« *la différence de trois heures est à rattacher historiquement au statut des professeurs agrégés, ...* »)

cours – factuelle - ne préjuge en rien d'une qualité ou d'une technicité moindre des enseignements ; elle pèse cependant sur la problématique du temps de travail global acceptable et donc sur celle de l'ORS.

Ceci est si vrai que le statut des enseignants d'EPS affectés dans le supérieur en tient un compte précis : appelés aussi à effectuer des enseignements théoriques (notamment dans les UFR STAPS), les enseignants d'EPS affectés dans le supérieur sont soumis à une règle d'équivalence selon laquelle « *les services accomplis au titre de la pratique des activités physiques et sportives ... sont pris en compte pour les deux tiers de leur durée réelle dans le calcul des obligations de service d'enseignement* »¹⁹.

La Cour observe qu'il serait fondé de considérer qu'une règle d'ordre pratique, justifiée par la *réalité même* des activités exercées par les enseignants, devrait, en principe, trouver à s'appliquer de la même façon lorsque des populations d'agents identiques pratiquent des activités d'enseignement elles-mêmes absolument identiques.

Si la règle d'équivalence que l'on a inscrite dans le statut des enseignants du 2nd degré enseignant dans le supérieur s'appliquait à ceux d'entre eux qui enseignent dans le scolaire, les certifiés d'EPS devraient (pour 17 heures d'ORS de fait) effectuer un service « devant élèves » de 25 heures (et les agrégés de 23 heures), obligation à peine supérieure à celle des PLP en enseignement pratique (23 heures). Les effectifs enseignants nécessaires à la satisfaction des besoins scolaires en seraient réduits d'un nombre très significatif.

En dépit du caractère évidemment désuet et parfois inadapté aux besoins réels du système éducatif des niveaux d'ORS des différents corps d'enseignants du scolaire, caractère qui affecte également nombre de décharges et réductions dont le manque de légitimité ne justifie pas plus la pérennité, « *la question [de l'adaptation des obligations réglementaires de service des différents corps] ne figure pas à l'ordre du jour des travaux demandés à la DPE* ».

Certes, en touchant là au cœur du statut (puisque c'est de l'emploi effectif et de la durée du travail qu'il s'agit) et des « droits acquis », on s'engage sur une voie socialement et politiquement malaisée ; mais **cette ne question, à travers la problématique connexe des décharges statutaires, représente une charge budgétaire annuelle de plus de 500 M €**

6.2. Les DECHARGES NON STATUTAIREs (env. 5.100 ETP)

Des informations fournies par le ministère, extraites de l'annuaire EPP en février 2004, il ressortait que 84.962 heures hebdomadaires de décharges non statutaires étaient attribuées au niveau des académies, soit l'équivalent de 4.630 emplois.

En outre, les académies déclaraient dans le SIRH du 2nd degré que parmi les enseignants affectés en zone de remplacement, 483 ETP assuraient des missions autres que d'enseignement (cette population, officiellement affectée à d'autres tâches que l'enseignement, ne se confondant pas avec les « remplaçants dans l'incapacité d'enseigner », et les « surnuméraires n'enseignant pas faute de demande » déjà comptabilisées et commentées plus haut).

¹⁹ Décret 93-461 du 25 mars 1993 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du 2nd degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur

Au total, **les décharges de service « personnalisées »**, non assises sur des textes statutaires, accordées « pour des besoins de service » au niveau des rectorats, représentaient donc à la mi-année scolaire 2003-2004 l'équivalent de plus de **5.100 emplois**. Il n'a pas été possible de prendre la mesure exacte de ces décharges, autrement qu'en volume global. L'ampleur du phénomène des décharges non statutaires est variable selon les académies comme l'indique le tableau ci-après.

E.T.P.	<i>Décharges non statutaires hors TZR</i>	<i>TZR assurant des « missions » hors enseignement</i>	Total décharges non statutaires
Aix-Marseille	147	8	155
Amiens	108	3	111
Besançon	88	4	92
Bordeaux	144	60	204
Caen	134	20	154
Clermont-Ferrand	71	7	78
Corse	14	0	14
Créteil	612	67	679
Dijon	98	4	102
Grenoble	239	17	256
Guadeloupe	64	3	67
Guyane	19	0	19
Lille	186	10	196
Limoges	37	6	43
Lyon	204	33	237
Martinique	40	22	62
Montpellier	187	0	187
Nancy -Metz	222	2	224
Nantes	139	11	150
Nice	166	29	195
Orléans -Tours	239	5	244
Paris	166	55	221
Poitiers	120	10	130
Reims	92	0	92
Rennes	105	21	126
Réunion	119	10	129
Rouen	137	19	156
Strasbourg	85	7	92
Toulouse	120	37	157
Versailles	527	14	541
TOTAUX	4.629	483	5.112

Source : DPE – juin 2004

Aucune explication n'a pu être fournie à la Cour sur les critères qui conduisent à attribuer des décharges non statutaires pour satisfaire des fonctions hors enseignement²⁰ ; aucune réponse n'a été apportée également à la question de savoir si un effort particulier était fait pour employer prioritairement, sur les missions objet de telles décharges, les enseignants disponibles, notamment des disciplines en surnombre.

Un examen particulier de la situation des décharges attribuées dans les académies de Versailles, Créteil et Orléans (échantillon représentatif puisque les deux premières représentent à elles seules le ¼ du phénomène national), a toutefois permis d'envisager certaines caractéristiques du phénomène.

a - Une assez grande ambiguïté dans la gestion de ces situations particulières : nombre d'agents sont par exemple déclarés comme « mis à disposition » par les services rectoraux mais cette dénomination ne se réfère pas nécessairement à la position statutaire connue sous cette appellation ; en même temps, et bien qu'apparemment il s'agisse de mises à disposition « non réglementaires », certaines situations mériteraient pourtant d'être inscrites dans ce cadre statutaire (emploi auprès d'associations, d'organismes publics autonomes, ...).

Dans l'académie d'Orléans, les informations recueillies interdisent ainsi d'y voir clair dans la gestion des enseignants employés sur des « activités à responsabilité académique » (ARA) : des agents identifiés comme « employés sur ARA de plus de 9 heures » (i.e. en décharge à plus de 50 %) sont en fait classés dans la catégorie des agents en « situation de mise à disposition » ; or normalement l'ARA est la situation typique de décharge partielle de service et ne devrait pas correspondre à des emplois à temps plein en position de mise à disposition. Il ne s'agirait donc que de mises à disposition de fait et non de droit.

Or, les procédures réglementaires relatives à la mise à disposition statutaire, lorsqu'elles sont correctement suivies, permettent une évaluation de l'emploi requérant la mise à disposition (notamment de sa compatibilité avec le service public de l'enseignement) en amont de la décision individuelle d'affectation et souvent de façon indépendante des personnes ; ce n'est pas le cas lorsque la « mise à disposition » est traitée « de gré à gré », éventuellement au seul niveau des gestionnaires, parfois dans des situations de « fait accompli » (plus facilement encore lorsqu'il n'y a pas de risque de déséquilibre important dans la gestion du potentiel de l'académie, et spécialement quand la centrale a délégué un emploi en compensation).

Le fait que l'administration centrale délègue dans certains cas des emplois en compensation des décharges prononcées par les rectorats, la difficulté à savoir si ces décharges mêmes sont décidées localement ou, en fait, par la centrale (des décharges « d'intérêt local » comme d'autres « d'intérêt national » faisant de la même façon l'objet d'une éventuelle compensation), et l'impossibilité à évaluer la norme selon laquelle les décharges sont décidées d'une part, compensées ou non en emplois délégués d'autre part, interdit assez largement de comprendre la cohérence de toutes ces décharges, et d'envisager l'éventuel modèle de gestion associé (objectifs poursuivis, choix des moyens...).

²⁰ La direction des personnels enseignants renvoie la responsabilité de ce phénomène sur la direction de l'enseignement scolaire en indiquant se contenter d'appliquer des décisions d'emploi prises unilatéralement en dehors d'elle.

b - Une partie non négligeable des moyens d'enseignement gérés par les académies (déchargés) sert à satisfaire des besoins hors enseignement hors de la sphère de gestion académique :

Les très maigres précisions apportées par les académies de Créteil et Orléans ne permettent pas d'illustrer précisément ce propos en ce qui les concerne ; on notera seulement que Orléans déclare à la Cour 12 enseignants en situation de mise à disposition déchargés « sur demandes ministérielles ». Créteil fournit des données ne permettant pas de distinguer les mises à disposition statutaires des mises à disposition de fait.

En revanche l'académie de Versailles a fourni des éléments très complets qui ont permis d'identifier individuellement toutes les décharges prononcées pour :

- des actions « à gestion nationale » ou des organismes divers : institut national de recherche pédagogique ; conseil national des programmes ; centre national de documentation pédagogique ; « groupes de travail de la DEP » ; CIEP ; commission du débat national sur l'avenir de l'école ;
- l'administration centrale du ministère : directions d'administration (essentiellement DESCO, mais aussi DPE, DAJ) ou cabinets.

Ces emplois ne sont pas critiquables en eux-mêmes ; il n'est pas contestable que des enseignants peuvent apporter un concours utile (à temps plein ou à temps partagé) à des directions de gestion ou à des organisations chargées d'une mission nationale. Mais on peut regretter néanmoins la complexité et l'opacité du système de gestion de ces enseignants et de ces fonctions : les enseignants du 1^{er} et 2nd degré n'ayant pas a priori vocation à exercer des fonctions administratives en administration centrale ou en organismes, il serait sans doute plus transparent et de meilleure gestion que lorsque ces administrations éprouvent le besoin de les employer, ce ne soit que sur des emplois administratifs de corps spécifiés sur lesquels ces enseignants pourraient être officiellement détachés ou mis à disposition, plutôt que d'employer ces agents par des mises à disposition de fait après qu'ils aient été affectés formellement en établissement et déchargés de leurs obligations de service. Cela permettrait d'éviter que la ressource des personnels enseignants soit considérée comme un réservoir commode d'emplois « disponibles » *ad libitum* pour abonder les moyens (limités) des administrations centrales ou des organisations qui leurs sont associées. Une gestion ainsi plus réglementée et contrôlée de l'emploi d'enseignants dans des fonctions administratives centrales permettrait aussi d'encadrer plus rigoureusement, et de contrôler plus effectivement, les obligations de service, dans leur emploi hors enseignement, des agents concernés.

c - Les rectorats financent aussi sur les moyens d'enseignement de l'académie de nombreux emplois, hors enseignement, « d'utilité locale » :

La problématique est la même que pour les emplois en centrale : la ressource enseignante est un réservoir de potentiel pour tenir des emplois nécessaires à l'action académique mais non pourvus par ailleurs. Là encore la plupart de ces emplois sont d'ordre pédagogique ou éducatif et ne sont donc pas susceptibles de critiques particulières sauf à se poser la question, au cas par cas, de la possibilité de faire tenir ces emplois par d'autres personnels qu'enseignants statutaires et notamment par des contractuels.

Ainsi, dans l'académie de Versailles, compte-t-on aussi bien :

- des enseignants déchargés pour des missions académiques structurelles d'ordre pédagogique : « *aide aux corps d'inspection* » (deux PLP dont l'un fait cependant « fonction d'Inspecteur de l'éducation nationale » sans être détaché dans ce corps, ce qui est une façon de compenser l'absence d'un poste correspondant) ; « *scolarisation des enfants de migrants et tziganes* » (2 personnes) ; « *centre académique d'aide aux écoles et aux établissements* » (6 ETP) ; des enseignants d'EPS « *sportifs de haut niveau* » déchargés pour poursuivre leur entraînement, ou chargé de la « *mise en œuvre des actions favorisant le développement des pratiques sportives par les élèves handicapés physiques* »,...
- mais aussi des effectifs en décharge pour occuper des emplois dont il n'est pas toujours absolument avéré qu'ils ne puissent être tenus que par des enseignants : « *mission académique de valorisation des innovations pédagogiques* » (4 personnes pour 2 ETP) ; « *mission de modernisation de l'enseignement des mathématiques* » (1 ETP) ; « *service académique d'information et d'orientation* » (5 ETP) ; « *coordination des réseaux d'éducation prioritaire* » (23,5 ETP) ; « *centre régional de documentation pédagogique* » (8 ETP en sus des 10 agents affectés par la centrale) ...

d - Certaines décharges de service individuelles, prononcées au niveau académique, bénéficient à des organismes pour des emplois dont rien n'assure qu'ils soient de nature pédagogique :

Dans l'académie de Versailles : un PLP lettres-histoire déchargé à 100 % au profit de l'association AROEVEN (association régionale des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale) ; un agrégé de lettres modernes (TZR) déchargé à 100 % pour exercer une activité auprès de l'Opéra de Paris ; un certifié d'histoire-géographie déchargé à 100 % pour exercer une activité auprès de l'Ecole des hautes études du judaïsme ; un agrégé d'histoire-géographie déchargé à 50 % pour un emploi auprès de l'IHEDN ; un certifié d'économie-gestion déchargée à 50 % pour assurer la rédaction en chef de la revue « Tertiaire » ...

Anecdotiques, ces décisions n'en illustrent sans doute pas moins le fait que, clairement, plutôt que de décharge de service il devrait être question de détachement ou de mise à disposition statutaire contre remboursement.

L'administration des « décharges non statutaires » apparaît ainsi, à travers ces observations, comme un système très contingent dans ses formes et ses modèles. Si elle cherche, apparemment, à exploiter dans la plupart des cas les marges disponibles dans la ressource enseignante pour satisfaire des besoins hors enseignement, il n'est toutefois pas assuré, là encore, que seules les marges sont mobilisées. L'ambiguïté qui règne dans le classement des agents concernés crée une relative opacité sur leur gestion, l'administration centrale ne semblant d'ailleurs pas être toujours en mesure de différencier dans son contrôle de gestion, pourtant relativement précis, ceux qui sont officiellement identifiés comme « mis à disposition » (sur décision ministérielle) ou « prêtés » par les rectorats (cf. observations suivantes) et ceux qui sont « déchargés » pour exercer leurs talents hors de l'enseignement, y compris hors du ministère, et donc « mis à disposition de fait ».

Nombre de décharges non statutaires sont pratiquement pérennisées : le problème vient alors de ce que, dans ce domaine, on a affaire à un subtil mélange de situations d'emploi hors enseignement parfaitement justifiées au regard du métier exercé (assistance des inspections, gestion des systèmes complémentaires d'enseignement – handicapés, migrants, malades, ...-, ...) avec d'autres qui le sont moins (y compris au profit de l'administration, d'associations, de mutuelles, ...).

Or, la Cour trouve ici matière à redire que, dans une gestion de grand nombre, toute charge marginale mal fondée doit être mise en question dès lors qu'elle représente un volume considérable en valeur absolue.

6.3. Les titulaires REMPLAÇANTS INEMPLOYÉS (env. 9.500 ETP)

Que ce soit dans le 1^{er} ou le 2nd degré, les enseignants affectés sur des emplois destinés à assurer, en cas de besoin, la suppléance de leur collègues absents, peuvent ou non être appelés à effectuer ce type de service, de façon généralement aléatoire. Généralement car lorsque les titulaires sur postes en établissements sont par exemple absents pour cause de formation continue, en stages courts ou longs, on pourrait penser que la programmation de ces stages de formation exclut tout caractère aléatoire au remplacement.

Comme cela a été dit à propos de l'emploi des surnombres disciplinaires dans le 2nd degré, des effets de zonage peuvent rendre encore moins prévisible le taux d'emploi réel des titulaires sur zone de remplacement.

Cela dit, il est un fait que globalement la population des enseignants affectés au remplacement de leurs collègues absents n'est pas employée pour l'intégralité de son potentiel de service : on l'a vu aussi, le rattachement à un établissement qui devrait, normalement, se traduire par une occupation au bénéfice de l'établissement et/ou des élèves ne produit pas toujours de tels effets bénéfiques, les TZR n'ayant pas systématiquement un emploi réel et intervenant souvent en complément (ou en doublette) de collègues titulaires d'un emploi dans l'établissement. On relèvera d'ailleurs le nombre assez important de TZR dont les emplois du temps, recueillis auprès des divisions de gestion des personnels enseignants des rectorats, prévoient un service de documentation... « en surnombre »²¹

Quoi qu'il en soit, quand bien même une réglementation judicieuse prévoit (sans le garantir néanmoins) l'emploi optimal des enseignants sans élèves, une fraction résiduelle non négligeable de la capacité essentielle de ces agents (à savoir « enseigner ») reste inemployée.

Selon les travaux de recensement effectués en 2004, au début de l'enquête, par la DPE on comptait :

²¹ Si participer à un service de documentation en surnombre a pour effet de permettre au titulaire du poste de prendre plus de liberté avec ses propres obligations de service, alors le bilan économique de l'affectation d'un surnuméraire n'est sans doute pas très positif ; et s'il s'agit de mieux servir la demande des élèves alors on peut se demander pourquoi un emploi supplémentaire n'est pas officiellement créé

- 26.430 enseignants titulaires remplaçants dans le *1^{er} degré*, soit, compte tenu d'un taux moyen d'inoccupation de 25 % (établi à partir d'une enquête auprès des inspecteurs d'académies), un potentiel estimé de *6.500 ETP inemployés* ;
- un potentiel de remplacement mobilisable (hors surnombres disciplinaires, agents incapables d'enseigner, déchargés, ...) dans le *2nd degré* de 10.159 ETP soit, pour un taux d'inoccupation d'environ 28 %, un potentiel de l'ordre de *3.000 ETP inemployés*.

Au total, **pour les 1^{er} et 2nd degrés, un potentiel enseignant de quelques 9.500 ETP restait inemployé.** .

On notera ici que le qualificatif « inemployé » décrit exactement la situation de ces agents ; il n'y a pas d'ambiguïté sur ce point, notamment avec une autre notion qui est celle du « rendement » des remplaçants : si l'on en croit les explications et données figurant dans les documents annuels « indicateurs de remplacement » (pour le 2nd degré mais qu'on peut extrapoler, quant aux concepts et aux définitions, au 1^{er} degré) ce rendement, qui compare le besoin de remplacement (somme des journées ou heures d'absence constatées) au potentiel de remplacement (nombre de journées ou d'heures réalisables par l'ensemble des remplaçants mobilisables – brigadiers, zil, tzz, mage -), est généralement nettement inférieur au taux d'occupation, la différence entre les deux couvrant vraisemblablement les occupations annexes en établissement de rattachement.

La question du remplacement, des modèles de gestion (différents selon les degrés) associés à la satisfaction des besoins aléatoires créés par les absences des enseignants, des voies d'optimisation économique et fonctionnelle d'une ressource « de réserve » nécessaire mais coûteuse, des détournements constatés parfois des procédures de remplacement, est une question d'une particulière complexité.

Le ministère s'est donné depuis quatre ans des outils de description des phénomènes et de la gestion académique du remplacement dont il semble espérer tirer une capacité à piloter optimalement la question.

S'il n'a pas été possible d'analyser et d'évaluer de manière approfondie la problématique du remplacement, il est néanmoins possible de joindre au simple constat du potentiel inemployé quelques observations complémentaires sur chacun des degrés.

- observations sur le 1^{er} degré

Le rapport de l'IGEN, précité, qui analysait fin 2001 le phénomène des « postes hors classes », chiffrait à environ 23.800 le nombre de titulaires affectés, pendant l'année scolaire 1989-1990, au remplacement des collègues absents. Ce chiffre était de 24.200 pour l'année scolaire 1999-2000, donc quasi stable sur dix ans (+ 1,7 %) mais avec une structure différente puisqu'il comptait près de 1.000 emplois de moins pour la formation continue et 1.500 de plus pour les seules absences inopinées (maladie, maternité). En données brutes, le nombre d'enseignants affectés, tous motifs confondus, au remplacement des collègues absents, a donc augmenté de près de 10 % en seulement quatre ans, depuis 1999 (cette évolution était, lors de la contradiction et sur la base de données très légèrement différentes, recalculée par le ministère à environ 6% : l'ordre de grandeur reste le même).

Mais il n'a pas été possible de mesurer l'évolution du potentiel inemployé des remplaçants titulaires car le taux d'inoccupation des remplaçants n'a pu être établi historiquement²² par la Cour sur la base de documents incontestables.

Cela dit, en 2001, l'IGEN notait : « *Il est difficile de trouver un rapport logique direct entre la capacité de remplacement, exprimée en pourcentage de postes affectés aux remplacements dans le total d'emplois du 1^{er} degré, et l'efficacité du dispositif mis en place* ».

L'inspection relevait en particulier, sur des exemples, le caractère non déterminant des choix de gestion locaux, entre dispersion des effectifs remplaçants, déconcentration départementale de la gestion du remplacement, concentration des décisions, regroupement des effectifs. Elle notait surtout le rôle primordial joué par les inspecteurs d'académie et la relation avec les IEN en circonscription. L'IGEN concluait : « *le succès, en matière d'efficacité dans l'organisation du remplacement, ne semble pas avoir de forme privilégiée* ».

Le rapport relevait enfin l'existence de « *dérives locales, parfois anciennes, anecdotiques et très limitées* » dont il jugeait qu'elles n'en demeuraient « *pas moins fâcheuses s'agissant des principes et coûteuses si l'on en [faisait] la somme nationale* ».

« ... utilisation de postes de remplacement pour ouvrir des classes à la rentrée, pour gager des postes de langues vivantes ou régionales ou divers postes d'animation, pour doubler tel maître incapable d'assurer son enseignement, pour permettre une indemnisation des déplacements des maîtres itinérants. Il est ensuite bien difficile de revenir sur de telles situations. Dans un département il a été signalé que le régime indemnitaire très favorable des remplaçants avait été demandé comme condition mise par les enseignants pour accepter d'enseigner une langue vivante ; dans un autre, un poste de remplaçant est utilisé pour libérer une enseignante membre du bureau d'une grande association de parents d'élèves... »

- observations sur le 2nd degré

On doit donc en ce domaine faire face à deux types de situation :

- des taux d'inoccupation des TZR très élevés qui conduisent à s'interroger sur la répartition géographique des potentiels mobilisables entre les académies ;
- des volumes importants, en valeur absolue, d'enseignants inemployés, qui peuvent renvoyer à la problématique de gestion des surnombres budgétaires (cf. infra).

On se contentera ici, en complément à toutes les remarques faites à l'appui d'autres observations et notamment celles sur les surnombres disciplinaires, d'indiquer la grande dispersion entre académies du taux d'inoccupation des TZR mobilisables hors surnombres, ainsi que le montre le tableau suivant.

²² Le rapport IGEN ne fournit qu'un « taux d'efficacité » du remplacement (environ 73 % en 1999-2000) dont on ne sait pas ce qu'il représente par rapport aux taux « d'efficacité » et de « rendement »

	<i>Potentiel mobilisable en ETP</i>	<i>Taux d'inoccupation</i>	<i>ETP inemployés</i>
Aix-Marseille	412	37,8 %	156
Amiens	349	29,5 %	103
Besançon	255	37,0 %	94
Bordeaux	471	46,3 %	218
Caen	253	22,8 %	58
Clermont-Ferrand	230	30,5 %	70
Corse	64	23,2 %	15
Créteil	635	29,6 %	188
Dijon	309	29,8 %	139
Grenoble	514	27,0 %	139
Guadeloupe	93	36,7 %	34
Guyane	14	94,8 %	13
Lille	893	18,8 %	168
Limoges	121	25,4 %	31
Lyon	469	33,0 %	155
Martinique	35	63,5 %	23
Montpellier	326	42,2 %	137
Nancy -Metz	465	13,1 %	61
Nantes	459	25,4 %	116
Nice	326	39,6 %	129
Orléans -Tours	344	17,7 %	61
Paris	387	21,4 %	83
Poitiers	252	42,2 %	106
Reims	286	28,7 %	82
Rennes	465	7,7 %	36
Réunion	244	43,1 %	105
Rouen	283	26,5 %	75
Strasbourg	239	28,6 %	68
Toulouse	357	27,3 %	97
Versailles	595	18,3 %	109
TOTAL France entière	10.159	28,4 %	2.885

Source : DPE – juin 2004

La situation de certaines académies est plus critique qu'il n'y paraît si l'on rappelle qu'aux TZR non mobilisés, ici comptabilisés, s'ajoutent des volumes souvent importants de SNB difficilement mobilisables. Ainsi en est-il de Bordeaux (218 TZR inemployés + 137 SNB = 355 emplois), Créteil (188 + 159 = 347) ou Lille (168 + 197 = 365) dont les effectifs non ou peu mobilisables sont à eux seuls comparables au potentiel total de remplaçants d'une académie moyenne (moyenne nationale TZR mobilisable par académie = 338).

Sachant que, bon an mal an, l'efficacité du dispositif de remplacement est, au niveau national, de l'ordre de 88 % (proportion des besoins de remplacement satisfaits par le potentiel mobilisable) et que la dispersion académique de ce taux reste faible (en 2002 il variait de 75 à 95 %), le fait que dans certaines académies des taux d'inoccupation élevés signifient des besoins de remplacement faibles invite à s'interroger sur le niveau des effectifs affectés en zones de remplacement.

7. Les enseignants totalement déchargés et employés hors enseignement

7.1. Les MISES À DISPOSITION et les PRETS des recteurs (env. 1.300 ETP)

a - Les mises à disposition (au sens du statut général des fonctionnaires)

Les articles 41 à 44 du statut général des fonctionnaires de 1984, ainsi que le décret du 16 septembre 1985 prévoient la position de « mise à disposition » dont ils disposent qu'elle est réglementairement possible auprès :

- des administrations et établissements publics administratifs de l'Etat, « en cas de nécessité de service »,
- d'organismes d'intérêt général publics ou privés,
- d'organismes à caractère associatif assurant une mission d'intérêt général,
- d'organisations internationales intergouvernementales.

Les mises à disposition auprès d'organismes d'intérêt général ou d'associations ne peuvent intervenir, selon l'article 3 du décret de 1985, qu'après signature d'une convention avec l'organisme d'accueil.

Au printemps 2004 on dénombrait 669 enseignants du 1^{er} degré et 487 enseignants du 2nd degré, soit au total **près de 1.200 enseignants en position de mise à disposition**, au sens statutaire, c'est-à-dire faisant l'objet d'un arrêté ministériel de mise à disposition.

Une trentaine d'organes gouvernementaux (Présidence de la République, Premier ministre ...), d'administrations ou de services (administrations centrales de ministères, SGG, SIG, IHEDN...), d'institutions (Institut de France, Conseil d'Etat...) bénéficient de mises à disposition dans des proportions toutefois négligeables (52 enseignants du 2nd degré et 7 du 1^{er} degré) ; le ministère de la culture est, pour sa part, aux termes d'une convention interministérielle pluriannuelle renouvelée en 2003, le plus important bénéficiaire de mises à disposition d'enseignants (25 enseignants).

Ces mises à disposition n'appellent aucun commentaire particulier : elles sont organisées dans les règles statutaires, correspondent à des emplois généralement conformes à l'esprit des textes ; elles sont surtout en nombre assez peu significatif. Il n'a cependant pas pu être établi si ces bénéficiaires remboursaient au MEN les rémunérations des agents mis à leur disposition.

Il en va autrement des autres catégories potentielles de bénéficiaires. Dix organismes, dont un seul de statut public et les neuf autres de statut privé, bénéficient de près de 80 % des mises à disposition.

Moins d'une vingtaine d'organismes bénéficient de plus de 5 agents mis à disposition ; ce sont donc près de 200 organismes de type associatif ou privé qui bénéficient de la mise à disposition d'une à quatre personnes et, dans une écrasante majorité des cas, de seulement une personne.

[Source des tableaux suivants : DPE et DJEPVA - juin 2004]

Organismes bénéficiaires	1^{er} degré	2nd degré	Total
Association <i>Ligue Française de l'enseignement</i>	174	32	206
Mutuelle <i>MGEN</i>	159	31	190
Association <i>Union Nationale du sport scolaire (UNSS)</i>	2	179	181
Association <i>Féd. des assoc. départ. des pupilles de l'ens. public</i>	80	4	84
Etab. public <i>Cité des Sciences et de l'Industrie</i>	22	25	47
Association <i>Office central de coopération à l'école</i>	47	-	47
Association <i>Centre d'entraînement aux méthodes actives</i>	29	9	38
Association <i>Fédération française du sport universitaire</i>	-	37	37
Association <i>Fédération nationale des Francas</i>	33	3	36
Association <i>Fédération des œuvres éducatives de vacances de l'EN</i>	7	27	34

<i>Totaux</i>	553	347	900
<i>% du total des m.à.d.</i>	83 %	71 %	78 %

Quelques organismes bénéficiant de la mise à disposition de plus de 5 enseignants (du 1^{er} et/ou du 2nd degré)	nb de mises à disposition
Eclaireurs et éclaireuses de France	9
FCPE	7
Fédération française des clubs UNESCO	8
Institut coopératif de l'école moderne	13
Association Jeunesse au plein air	16
Association « Pour favoriser une école efficace »	5
MAIF	11
Association générale des institutrices et instituteurs des écoles maternelles publiques	9

Quelques organismes bénéficiant de la mise à disposition de 1 à 4 enseignants	
Fédér. internationale des professeurs de français (3)	Association Paralysés de France (2)
Association Georges Pompidou (4)	Association FAIT 21 (2)
Fondation Charles de Gaulle (4)	Assoc. européenne conte les leucodystrophies (2)
Fondation Jean Jaurès (3)	Association AIDES (1)
Institut François Mitterrand (1)	Association Ensemble contre le SIDA (1)
Institut Pierre Mendès France (1)	Association GEIST 21 (1)
Fondation Nicolas Hulot (1)	Institut Gustave Roussy (1)
Association Lobby européen des femmes (1)	Association Les Resto du cœur (1)
Association PEEP (2)	Association Œuvre de secours aux enfants (1)
Fédération française handisport (1)	Association Le Secours populaire français (1)
Fédération française de football (1)	Institut Mutualiste Montsouris (1)
Fédération française de rugby (1)	Association Cultures du cœur (1)
Fédération omnisport personnels Ed. Nat. (1)	Comité national de solidarité laïque (3)
Assoc. Maison des enseignants (1)	Observatoire international des prisons (1)
Assoc. Carrefour Anjou Touraine Poitou (1)	Assoc. Audiovisuel pour tous dans l'éducation (1)
Assoc. Animation des quartiers Ouest d'Arras (1)	Assoc. Compagnie des Arts Sauts (1)
Assoc. Maison des Maris mouillés Poitou (1)	Assoc. Le printemps des poètes (1)
Assoc. Patrimoine et Terroirs (3)	Assoc. Les doigts qui rêvent (1)
Jeunesse musicales de France (2)	Assoc. Poésie en liberté (1)
Fédération nationale Léo Lagrange (3)	Association de l'Union Latine (1)

On compte également 8 enseignants du 2nd degré mis à disposition d'organisations internationales (4 sous statut d'expert national détaché auprès de la Commission européenne ; 2 auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie ; et 1 auprès de chacun des Offices franco-allemand et franco-québécois pour la jeunesse). On pourrait d'ailleurs s'étonner comparativement que la mise à disposition gratuite (pour les bénéficiaires) de fonctionnaires de qualité dans les organisations internationales ne soit pas plus utilisée par le ministère de l'éducation nationale.

La dispersion des mises à disposition est donc assez grande et la cohérence d'ensemble n'apparaît pas spontanément. A côté de bénéficiaires manifestement associés à la mission du service public de l'éducation (au sens large) comme les associations d'information, d'insertion, de malades ou d'handicapés, les associations éducatives (méthodes actives, Francas...), on trouve nombre de bénéficiaires qui se réclament de façon plus ténue d'une mission éducative.

L'examen des dossiers de ces mises à disposition soulève de nombreuses questions.

Si l'on constate par exemple que les relations entretenues de longue date entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture, ou avec la Cité des Sciences et de l'industrie, sont parfaitement organisées, sous l'empire de conventions précises, conclues dans les formes et les délais réglementaires et pour des objets ne souffrant, dans l'ensemble, aucune contestation quant à l'intérêt général que servent les mises à disposition dont ils bénéficient, on constate qu'il est loin d'en aller de même pour la plupart des autres bénéficiaires.

Au début de juillet 2004 la DPE indiquait par exemple à la Cour : « *Je ne suis pas en mesure de vous communiquer, pour l'instant, copie des conventions avec : - douze des quinze associations bénéficiant d'au moins 5 enseignants mis à disposition, ainsi qu'avec la Fondation Jean Jaurès, compte tenu des difficultés qui entourent leur mise au point [...] ; - les associations FAIT 21, Georges Pompidou, Institut Pierre Mendès France, Institut Mutualiste Montsouris, en cours de régularisation par les soins de la DJEPVA* ».

On notera pour une bonne compréhension du sujet que toutes ces associations bénéficient de longue date, et au moins depuis 2001, de ces mises à disposition (dont certaines n'ont pas donné lieu à convention). Les difficultés évoquées tiendraient à l'attribution aux fonctionnaires mis à disposition d'un complément de rémunération sous forme d'une « indemnité de sujétion » ; bien que cette indemnité soit expressément interdite par l'article 12 du décret du 16 septembre 1986, le ministère du budget, faisant une interprétation extensive du décret, aurait admis que soit versés par les organismes bénéficiaires des suppléments de rémunération plafonnés par le montant maximal des « indemnités pour travaux supplémentaires » (soit à ce jour 503 € mensuels). Les conventions qui n'ont pu être signées, du fait du refus de visa du contrôleur financier, seraient celles où les organismes souhaitent verser (voire versent depuis longtemps déjà) des compléments supérieurs à ce montant fixé par le ministère du budget.

Dans la réalité, un nombre important de conventions ne sont pas signées ou le sont dans des formes ou des délais non réglementaires (de nombreuses régularisations ont été signées entre mars et avril 2004 pour des mises à disposition sur des périodes débutant en 2001).

On constate, surtout, que la plupart des organismes bénéficiaires sont, selon les conventions, exonérés du remboursement des rémunérations versées aux agents mis à leur

disposition, et dans des conditions dont la cohérence échappe : on comprend mal, spontanément, pour quelles raisons l'établissement public de la Cité des Sciences et de l'Industrie rembourse les 47 mises à disposition dont il bénéficie et pas la société anonyme TV5 ou l'Institut du Monde arabe. Le motif n'est sans doute à trouver ni dans le statut, ni dans la santé ou la surface financière du bénéficiaire puisque de la même façon la petite « Association Maison des Marais Mouillés » (pour la promotion des « marais mouillés » poitevins) est censée rembourser, par convention, la rémunération du professeur certifié mis à sa disposition, alors que la Fondation Nicolas Hulot, ou l'Association française d'action artistique, ou la Société des agrégés, ou la Fédération française de rugby, ou l'Association France-Québec sont quant à elles exonérées de ce remboursement.

Quelques dossiers ont été examinés sur lesquels la Cour croit nécessaire de faire des observations illustratives des lacunes ou de l'imprécision qui affectent la gestion des quelque centaines d'emplois ainsi « éloignés de leurs fonctions de recrutement ». Par exemple :

- ***Institut de recherches économiques et sociales*** : bénéficie de 4 emplois à temps plein (2 agrégés, 2 certifiés) par une convention signée en régularisation le 26 mars 2004 (période sept 2003 – août 2006) ; pour trois de ces emplois (« chercheurs dans le domaine économique et social ») les mises à disposition semblent fondées ; en revanche, on s'interroge sur la justification d'une mise à disposition, et à titre gratuit, d'un professeur certifié pour un quatrième emploi de « documentaliste » ;
- ***Fédération française de rugby*** : bénéficie d'un emploi de professeur des écoles pour exercer les fonctions de « secrétaire général » ; si la fédération sportive exerce une mission d'intérêt général on ne saurait extrapoler cette qualité à toutes les fonctions tenues en son sein, en particulier au poste de « secrétaire général » dont la mission éducative est assez peu évidente. Sur ce dernier point la Cour relève que dans la convention qui lie le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture a été judicieusement prévue l'interdiction d'exercer exclusivement des fonctions administratives au sein du ministère bénéficiaire ; elle s'interroge sur les raisons pour lesquelles ce sain principe, édicté par le ministère lui-même, n'est pas d'application générale ;
- ***Association France-Québec*** : Sans aucune convention (un projet non signé a été présenté par le ministère comme « la convention conclue avec l'association ») cette association bénéficie depuis au moins avril 2002 de la mise à disposition d'un enseignant pour exercer la fonction de « directeur général » (un professeur agrégé depuis septembre 2003, succédant à une institutrice) ;
- ***Fédération des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale*** : Même critique que pour les deux bénéficiaires précédents s'agissant d'affecter à *titre gratuit* 34 enseignants (28,5 ETP) à une mission d'action sociale ; en outre les « mis à disposition » y exercent des fonctions de direction ou de gestion ;
- ***Institut du Monde Arabe, Fondation Nicolas Hulot, Institut pour la mémoire de l'édition contemporaine*** : ces trois organismes bénéficient chacun de plusieurs emplois sans convention (de simples projets datés de mai 2004 non signés, également présentés à la Cour comme « les conventions conclues » ; les conventions de l'espèce ne figurent pourtant pas au nombre des conventions « à problème ») ; la gratuité des mises à disposition a déjà fait l'objet de commentaires ; au surplus, s'agissant de l'association IMEC son objet associatif, ambigu, et sa production, ne semblent pas connus précisément des gestionnaires du ministère ;
- ***TV5*** : le statut et la solidité financière de cette société anonyme, investie d'une mission d'intérêt général, conduisent à s'interroger toutefois sur la justification de la gratuité de la mise à disposition à temps plein d'un professeur agrégé, et ceci sans convention (la société ayant indiqué souhaiter verser

à l'intéressé une indemnité mensuelle d'un montant minime, la convention ne devrait donc pas être de celles rejetées par le contrôle financier) ;

- *Société des agrégés* : la présidence de cette association professionnelle est assurée, depuis de nombreuses années, par un professeur agrégé mis à disposition ; la gratuité d'une mise à disposition à temps plein paraît difficilement justifiable, notamment lorsque la mise à disposition n'est, depuis août 2003, plus couverte par une convention ;
- *Association Carrefour Anjou Touraine* : cette association de promotion touristique locale a bénéficié de la mise à disposition gratuite d'un professeur certifié (convention en date du 14.01.2003) jusqu'en août 2004 ; la gratuité de la mise à disposition n'est pas cohérente avec la décision de remboursement prise pour une association analogue (Maison des marais mouillés).

Le problème que l'on rencontre ici est de justifier l'intérêt général sur la base duquel un organisme bénéficie d'une subvention en nature par la mise à disposition, souvent gratuite, d'agents de l'Etat. Et d'inscrire les décisions prises dans une cohérence d'ensemble : du point de vue du « soutien de l'Etat » aux actions publiques ou privées accompagnant le service public de l'éducation ; du point de vue de la gestion des corps d'enseignants et du parcours professionnel de chacun des enseignants concernés.

Or en cette matière ne règne ni transparence ni cohérence.

Interrogé sur la politique suivie ou, à défaut, les lignes directrices pouvant être dégagées de la pratique, le ministère a répondu qu'il allait procéder

- *à une révision systématique annuelle des mises à disposition,*
- *au rappel ou à l'édiction de « règles » concernant*
 - o *la durée maximale de la mise à disposition qui pourrait se situer à 3 années, renouvelables une fois avant mobilité, détachement ou retour*
 - o *l'exigence d'une description, préalable à la décision, des fonctions que l'intéressé serait conduit à assurer à l'occasion de sa mise à disposition*
 - o *à la systématisation du rapport d'activité avant renouvellement et en vue de la gestion administrative de l'agent »*

Toutes les dispositions ainsi énoncées figurent déjà dans les textes réglementaires (et notamment le décret de 1985) traitant de la mise à disposition des fonctionnaires²⁴. La plupart n'ont cependant que très rarement été appliquées, notamment en ce qui concerne la signature de conventions, même après un « rappel à l'ordre » en mars 2004 par le cabinet du ministre²⁵.

L'inventaire des dossiers de mise à disposition illustre le fait que la plupart du temps les décisions ne sont que de circonstance et discrétionnaires.

De telles procédures qui, de l'aveu même des gestionnaires, ne sont pas inscrites dans une démarche organisée et cohérente d'intervention étatique ni même de gestion rationnelle des personnels, ne sont propices ni à la transparence, ni à l'équité, ni à l'économie.

²⁴ L'emploi de guillemets pour le terme « règles » en est d'autant plus étrange

²⁵ Interrogé sur la réalisation, et la présentation au CTP ministériel, du rapport annuel sur les mises à disposition prévu par l'article 43 de la loi du 11 janvier 1984, le ministère a indiqué n'avoir pas établi un tel rapport « depuis plusieurs années », et précisé « s'[être] mise en situation de présenter ce document au CTP de juillet 2004 ».

La vraie question reste toujours centrée sur la problématique de gestion des corps enseignants dont le nombre paraît, ici encore, « justifier » que les moyens mis à la disposition des bénéficiaires soient prélevés dans la ressource enseignante plutôt que, dans de nombreux cas, dans la ressource administrative du ministère.

b – Les « prêts des recteurs »

En complément aux mises à disposition de l'article 41 du statut général des fonctionnaires, **une centaine d'enseignants du 2nd degré sont « prêtés »** par les recteurs dans une position qu'on ne peut guère qualifier autrement que de « ***mise à disposition de fait*** », hors du cadre de la loi de 1984 et du décret de 1985. Parce que les agents « prêtés » n'enseignent pas, cette catégorie de prêts est, dans les fichiers de l'administration centrale, distinguée de celle des prêts des recteurs aux universités pour l'exercice de fonctions d'enseignement (cf. infra – enseignants exerçant dans l'enseignement supérieur).

Ces prêts sont destinés à des bénéficiaires qui ne se distinguent guère des bénéficiaires des mises à disposition ministérielles. Ils n'appellent donc pas d'autre observation que celle qui consiste à en regretter le caractère non statutaire, et à observer qu'aucun contrôle sérieux ne peut être effectué sur les justifications et sur l'économie générale de tels prêts toujours conclus sans convention.

En l'état actuel de la réglementation applicable aux mises à disposition rien ne justifie que des « prêts » hors statut soient consentis par les recteurs ; soit il s'agit d'employer de façon intelligente une ressource excédentaire (TZR) ou inadaptée à d'autres missions, soit il s'agit de dégager les moyens d'une opération ponctuelle d'intérêt local : dans tous les cas c'est admettre qu'existe un excédent de ressources.

7.2. Les DECHARGES TOTALES dans le 1^{ER} DEGRE (4.400 ETP)

Dans le 1^{er} degré, des enseignants peuvent être déchargés intégralement de leur service soit pour exercer des fonctions, à plein temps, de ***direction d'école (1.050 emplois)*** - dans les écoles maternelles de plus de 12 classes et les écoles élémentaires de plus de 13 classes -, soit pour exercer des fonctions de ***conseillers pédagogiques (3.350 ETP)***.

On ne reviendra pas sur les décharges des directeurs d'école, d'autant que le rapport précité de l'IGEN laissait entrevoir la possibilité d'accroître le nombre de postes de directeurs d'école à plein temps, par le regroupement des établissements scolaires (en contrepartie de la réduction des emplois de directeurs à temps partiel).

Les conseillers pédagogiques sont une institution déjà ancienne : une circulaire de novembre 1973 définissait les fonctions des « conseillers pédagogiques adjoints aux inspecteurs départementaux de l'éducation nationale ». La plus récente adaptation de ces fonctions date de 1996. Une note de service du 18 avril 1996 définissant les fonctions de conseiller pédagogique de circonscription rappelait le rôle de ces enseignants déchargés de service :

« Le conseiller pédagogique est un enseignant maître formateur qui exerce ses activités sous la responsabilité de l'inspecteur de l'éducation nationale dont il est le collaborateur direct. ... Il est un partenaire essentiel dans la formation des enseignants du 1^{er} degré comme garant de la polyvalence du métier, comme expert d'une articulation efficace entre les savoirs

théoriques et la pratique professionnelle, capable de distanciation par rapport à la diversité des situations et des démarches d'enseignement.... Il a pour fonction première l'assistance et le suivi des enseignants débutants, titulaires ou non, notamment au cours de leur première année d'affectation... »

Un arrêté du 22 janvier 1985 a déterminé six catégories de conseillers pédagogiques affectés auprès des IEN : CP généraliste ; CP pour l'EPS ; CP pour l'éducation musicale ; CP pour les arts plastiques ; CP pour les langues et cultures régionales ; CP pour les technologies et ressources éducatives.

En février 2004, les 3.357 conseillers pédagogiques étaient répartis comme suit

Adjoints IEN – généralistes	1.557
Education physique et sportive	1.162
Arts plastiques	251
Education musicale	246
Langues et cultures régionales	77
Langues vivantes étrangères	48
Technologies et ressources éducatives	16

Source : DPE – juin 2004

Ici encore, la Cour n'a pu approfondir la question de la justification et de l'emploi effectif des ces agents. Bien entendu, dans sa fonction de « *maître expérimenté participant à l'initiation des plus jeunes collègues* », le conseiller pédagogique ne saurait être mis fondamentalement en cause. Bien entendu, également, le nombre de conseillers pédagogiques varie d'un département à l'autre (de seulement 7 dans la Creuse, à 107 en Seine Saint Denis et jusqu'à 139 dans le département du Nord) et on peut espérer, ce que la Cour n'a pu vérifier, que ces répartitions sont corrélées à la démographie infantine et à la répartition des établissements.

Mais on ne peut manquer de remarquer :

- que le nombre réduit de CP dans les spécialités atypiques (technologies et ressources pédagogiques, langues, cultures régionales) permet de supposer que ces enseignants formateurs exercent leurs activités de conseil de façon mobile au sein des départements, voire d'un département à l'autre ; qu'en conséquence on pourrait aussi imaginer étendre cette mobilité intra- et interdépartementale aux CP généralistes et de spécialités « disciplinaires » moins rares (arts plastiques, éducation musicale et surtout EPS), au prix d'une économie de quelques centaines de postes ;

- surtout, que le nombre d'emplois de conseillers pédagogiques n'a cessé de croître au cours des vingt dernières années (+ 787 emplois entre 1983 et 2004 soit + 31 %) et que les motifs de cette augmentation continue n'apparaissent pas clairement (hors une augmentation significative de + 105 emplois en 1992-1993 due, selon l'IGEN, à l'accompagnement de la *Nouvelle politique pour l'école*).

	de 1983 à 1989	de 1989 à 1992	de 1992 à 1996	de 1996 à 2000	de 2000 à 2003	de 2003 à 2004
Variation des emplois de conseillers pédagogiques	+ 472	+ 68	+ 104	+ 29	+ 44	+ 70

Sources : Rapport IGEN - novembre 2001 et DPE – juin 2004

Depuis deux décennies plusieurs milliers d'emplois d'enseignants ont été maintenus et quelques centaines d'autres ont été créés malgré la baisse significative du nombre d'élèves ; ceci a permis non seulement d'améliorer notablement le taux d'encadrement des enfants en classe mais aussi de promouvoir, avec des moyens « hors classes » significativement accrus (+ 12 % entre 1990 et 2000), l'accompagnement de la pédagogie en général et des maîtres en particulier.

La question posée aujourd'hui ne porte en aucun cas sur les fondements du dispositif ; elle reste de savoir si toute l'augmentation de ces moyens d'accompagnement hors classes répond à un projet cohérent, volontaire et inscrit dans le cadre d'une politique durable, ou n'est, au moins en partie, que la résultante de la disponibilité à un instant donné d'enseignants que l'efficience commande alors d'employer au mieux.

Cette question est sans réponse et le restera tant qu'un travail et un bilan approfondis, sur l'ensemble des départements, n'auront pas analysé l'emploi réel de toutes les catégories de conseillers pédagogiques et leur efficience.

7.3. Les enseignants exerçant des FONCTIONS ADMINISTRATIVES (env. 3.150 ETP)

La catégorie des « fonctions administratives » recouvre des situations extrêmement diverses. Le nombre réel d'agents répertoriés dans cette catégorie est par ailleurs seulement estimé à partir des bases de gestion académiques qui ne permettent pas une discrimination sans faille de tous les emplois hors enseignement. Cette imprécision est toutefois sans effet significatif sur la description du phénomène. Au printemps 2004 on dénombrait :

- **pour le 1^{er} degré** : environ **1.600 agents** affectés en fonctions dites administratives ; ce chiffre étant l'addition de
 - o 158 agents affectés en CDES (comité départemental de l'enseignement spécialisé),
 - o 909 agents affectés en CCPE (commission de circonscription préscolaire et élémentaire),
 - o environ 400 agents sur 888²⁶ affectés en « services exceptionnels » (proportion estimée),
 - o 167 agents affectés à la MGEN.

- **pour le 2nd degré** : environ **1.540 agents** dont 1.160 affectés à titre définitif (1.065) ou provisoire (395) dans les services académiques pour exercer des fonctions administratives au sens large (dont les fonctions de conseiller formation continue), et 77 à l'administration centrale.

²⁶ Selon le ministère : « *les agents affectés en services exceptionnels recouvrent des réalités différentes et en particulier une partie importante de ces enseignants sont en relation très étroite avec les élèves (maîtres de langues étrangères, animateurs pédagogiques, animateurs en langues régionales, enseignement précoce des langues vivantes ,...)* ». La DPE a estimé raisonnable de compter que seuls 400 de ces enseignants exerçaient des fonctions administratives *stricto sensu*

En dehors des grandes masses spécifiques (CDES, CCPE et MGEN pour le 1^{er} degré) identifiées ci-dessus, le phénomène des agents affectés dans des fonctions administratives est tellement dispersé qu'il est impossible de l'étudier de façon détaillée. Cependant, et en particulier dans le 2nd degré, on ne peut que constater que « *des fonctions administratives sont tenues par des enseignants* ».

	<i>Nombre d'enseignants affectés définitifs sur « fonctions administratives »</i>
Aix-Marseille	44
Amiens	37
Besançon	15
Bordeaux	21
Caen	26
Clermont-Ferrand	35
Corse	5
Créteil	107
Dijon	52
Grenoble	58
Guadeloupe	5
Guyane	10
Lille	24
Limoges	18
Lyon	25
Martinique	6
Montpellier	44
Nancy -Metz	30
Nantes	64
Nice	29
Orléans -Tours	30
Paris	42
Poitiers	36
Reims	38
Rennes	108
Réunion	15
Rouen	39
Strasbourg	11
Toulouse	21
Versailles	70
TOTAL France entière	1.065

Le tableau précédent indique une grande dispersion, entre les académies, des enseignants affectés sur des fonctions administratives. Les motifs pour lesquels, par exemple, au titre des affectations définitives d'enseignants en services académiques, ce sont les rectorats de Rennes (108 enseignants) et Créteil (107 enseignants) qui sont les plus bénéficiaires, échappent à toute explication.

On relèvera aussi que l'Etat, depuis plusieurs décennies, soutient les activités de la MGEN par deux voies. En 2004, en sus de 190 emplois mis à disposition de cet organisme, 167 enseignants du 1^{er} degré étaient, selon les indications fournies par la direction des personnels enseignants, « affectés » à la MGEN. Selon certaines informations recueillies au

sein du ministère, ces agents seraient en fait placés en position de détachement (et donc payés directement par la mutuelle) ; toutefois ni la preuve, ni l'origine de cette situation n'ont pu être formellement explicitées. C'est ainsi, quoi qu'il en soit, que près de 360 enseignants des 1^{er} et 2nd degrés sont employés par cette mutuelle.

8. Les enseignants qui enseignent hors du système scolaire – 18.000 emplois

8.1. Enseignants affectés dans l'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (env. 15.200 ETP)

Des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés peuvent exercer leurs fonctions dans l'enseignement supérieur. Cette possibilité est prévue :

- par le statut particulier des professeurs agrégés (décret 72-580 du 4 juillet 1972 modifié) qui dispose que ceux-ci « *peuvent être affectés dans des établissements d'enseignement supérieur* » ; les agrégés ont donc une vocation naturelle à exercer dans le supérieur ;
- par le statut des professeurs certifiés (décret 72-581 du 4 juillet 1972 modifié) qui dispose que ceux-ci « *peuvent assurer certains enseignements dans des établissements d'enseignement supérieur* » ; les certifiés n'ont donc pas la même vocation statutaire ni fonctionnelle à exercer dans le supérieur que les agrégés ;

En outre, des circulaires ministérielles ont prévu l'emploi des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés dans les Instituts Universitaires de Formation des Maîtres (IUFM), que ce soit en formation initiale des enseignants ou en formation continue. Les enseignants peuvent servir auprès des IUFM soit à temps plein soit en service partagé, en continuant par ailleurs à exercer une activité d'enseignement « de terrain ».

L'évaluation précise du nombre d'agents en service (ou de leur équivalence en temps plein) dans l'enseignement supérieur n'est pas simple.

D'abord parce que les seules informations certaines disponibles concernent les enseignants affectés à titre définitif ; les informations de gestion fournies par les services gestionnaires de l'enseignement supérieur n'ont pas permis, en particulier pour l'année scolaire 2003-2004, de recouper exactement les informations recueillies auprès du ministère : les chiffres divergeant de quelques centaines d'emplois, l'ordre de grandeur reste comparable mais, en gestion, la différence représente quelques millions d'euros. Ensuite parce que, s'agissant des enseignants en service partagé²⁷ dans les IUFM et spécialement des enseignants du 1^{er} degré (qui forment la presque totalité des intervenants en service partagé²⁸), les possibilités d'emploi varient d'un quart temps à trois-quart temps et que les données de gestion ne semblent pas en mesure de rendre compte avec précision des taux d'emploi effectifs ; on en est donc réduit à des estimations basées sur un taux moyen de partage des services pour évaluer le potentiel total

²⁷ Une circulaire du directeur de cabinet du ministre, en date du 20 mars 2002, recommandait de privilégier ce mode de recrutement des intervenants en IUFM de préférence aux intervenants affectés à temps plein. Cette circulaire restant toujours citée dans les textes de référence relatifs à l'emploi en IUFM on peut supposer que la recommandation qu'elle comportait reste d'actualité

²⁸ Plus de 1.000 postes pour l'accueil en service partagé des enseignants du 1^{er} degré, contre seulement un peu moins de 150 demi-postes pour l'accueil des enseignants du 2nd degré en service partagé en IUFM

1^{er} degré. Le ministère a indiqué retenir un taux moyen de partage à 25 %, c'est-à-dire le taux le plus faible autorisé par la circulaire de mars 2002 : il en déduisait que les 4.020 maîtres formateurs affectés en temps partagé en IUFM en mars 2004 représentaient un ETP de 1.000 agents. Mais dans la mesure où la « double affectation à mi-temps » semble être le cas type avancé par la circulaire précitée on pourrait penser que le taux moyen de partage est plus proche de 50 % que de 25 %, ceci créant une incertitude sur l'ETP de l'ordre de 500 à 1.000 emplois. On a donc évalué à environ 1.500 (plutôt que 1.000) les ETP du 1^{er} degré affectés à temps partagé en IUFM.

Avec ces précautions on peut avancer les chiffres suivants, s'agissant de l'emploi des enseignants dans le supérieur :

- enseignants du 1^{er} degré : environ **1.850 ETP en IUFM** (dont 350 affectés à temps plein et 1.500 ETP en service partagé),
- enseignants du 2nd degré : environ **2.550 ETP en IUFM** (essentiellement affectés) et **11.300 en universités ou IUT** ; on ajoutera à ces populations, structurelles et réglementées, un effectif de l'ordre de **50 ETP « prêts » des recteurs aux universités**.

2nd DEGRE 13.912 emplois	<i>affectations IUFM</i>	<i>affectations Supérieur hors IUFM</i>	<i>prêts des recteurs aux universités</i>
Aix-Marseille	92	434	1,5
Amiens	76	192	
Besançon	58	299	
Bordeaux	82	432	3
Caen	58	203	2
Clermont-Ferrand	47	215	
Corse	18	37	
Créteil	252	602	2
Dijon	62	209	
Grenoble	84	581	
Guadeloupe	18	35	
Guyane	12	15	
Lille	193	939	
Limoges	30	134	9,5
Lyon	103	696	2
Martinique	17	15	1
Montpellier	84	334	5
Nancy -Metz	112	479	
Nantes	102	451	2
Nice	63	239	1
Orléans -Tours	90	337	
Paris	78	715	1
Poitiers	63	324	
Reims	71	207	1
Rennes	99	1.260	
Réunion	54	71	1
Rouen	61	320	4,5
Strasbourg	75	320	
Toulouse	125	585	6,5
Versailles	274	634	2

TOTAL France entière	2.553	11.314	45
-----------------------------	--------------	---------------	-----------

Source : DPE – juin 2004

Pour compléter la description de cette catégorie d'emplois, on observera, sur la base des données fournies par les gestionnaires de l'enseignement supérieur, que parmi les enseignants du 2nd degré (plus de 13.000) affectés à l'enseignement supérieur (au sens large), on comptait pour l'année scolaire 2003-2004 :

du point de vue des statuts (en % des affectations au supérieur)

Agrégés (hors EPS)	52 %
Certifiés (hors EPS)	35 %
Professeurs d'EPS	13 %*

* dont 40 % d'agrégés

du point de vue des disciplines (en % des affectations au supérieur)

Anglais	15 %
Education physique et sportive	14 %
Economie gestion	11 %
Mathématiques	10 %
Génie mécanique	7 %
Lettres modernes	8 %
Physique	7 %
7 disciplines =	62 % des affectations

L'emploi des enseignants des 1^{er} et 2nd degrés en IUFM n'appelle pas de commentaires particuliers sur le principe. Une enquête approfondie sur ce système de formation des maîtres pourrait seule évaluer l'efficacité du mode de recrutement des formateurs et l'économie de leur gestion.

L'emploi des enseignants du 2nd degré dans l'enseignement supérieur, hors IUFM, appelle les observations suivantes :

- Quel que soit leur corps d'origine, les enseignants affectés dans les établissements d'enseignement supérieur font l'objet d'une compensation budgétaire entre les deux sections budgétaires « enseignement scolaire » et « enseignement supérieur » ; on considère donc généralement que cet « échange » de ressources est neutre ; on notera cependant :
 - o que seul les coûts directs de rémunération des personnels (TCS) sont compensés d'un budget à l'autre ; les coûts indivis de recrutement, de formation, de gestion des corps d'enseignants, ne sont pour leur part pas imputés au budget de l'enseignement supérieur ; dans une logique de « comptabilité de gestion », et plus particulièrement dans une logique de comptabilité de programmes (LOLF), les coûts réels des missions éducatives ne sont pas clairement et nettement différenciés (et le budget de l'enseignement scolaire reste contributeur net à l'enseignement supérieur) ;

- qu'il existe au surplus une assez vraisemblable source de surcoûts, sur la longue période, dans le fait de devoir gérer globalement plusieurs corps dont une partie de l'emploi échappe au gestionnaire ; on ne voit pas comment le ministère de l'éducation nationale pourrait durablement et *économiquement* concevoir et mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, des corps et des disciplines qu'il emploie principalement dans le secondaire, sans disposer d'une convention pluriannuelle de gestion des « emplois » avec le ministère (ou la direction lorsqu'il n'y a qu'un seul ministère) chargé de l'enseignement supérieur aux termes de laquelle il disposerait (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) d'objectifs précis de « mise à disposition de ressources ».
- Quand bien même les emplois auxquels sont affectés les enseignants du 2nd degré sont authentiquement attachés à la satisfaction de la demande de formation supérieure, ils offrent une voie facile à la résolution, à court terme, du problème de gestion que pose la disponibilité d'un volume significatif d'enseignants surnuméraires dans certaines disciplines. Or l'emploi de ces enseignants en surnombre dans l'enseignement supérieur jette une lumière inévitablement différente sur la question (et notamment le caractère « non structurel » ou « relatif ») des surnombres.

<i>Année scolaire 2003-2004</i>	SNB national ETP ⁽¹⁾	Certifiés dans enseignement supérieur	Total	<i>% de l'effectif national de la discipline</i>
Allemand	288	101	389	4 %
Génie électrique ..	246	193	439	18 %
Lettres modernes	158	521	679	2 %
Education physique et sportive	148	1.017	1.165	3 %
Philosophie	196	149	345	8 %
Arabe	57	8	65	29 %

(1) cf. observation n° 4.2.

Source : DPE – juin 2004

Ce tableau réévalue *a minima* les proportions d'enseignants « sans emploi dans le secondaire » en ne retenant que les effectifs de certifiés affectés dans le supérieur dans la mesure où les agrégés sont, eux, dans leur emploi statutaire lorsqu'ils sont affectés dans le supérieur

Le fait qu'existent de telles affectations hors enseignement secondaire (où aucun emploi ne pourrait, souvent, leur être attribué) fait courir le risque de voir se pérenniser, passivement, des situations de surnombre au motif que des emplois sont en tout état de cause disponibles dans le supérieur. Pourtant, si des effectifs de certifiés n'étaient pas disponibles on ne saurait imaginer que les gestionnaires de l'enseignement supérieur demandent à voir augmenter le nombre de postes offerts aux CAPES et CAPET, d'autant moins qu'ils disposent d'outils de gestion contractuels beaucoup plus souples que dans le secondaire pour adapter les effectifs enseignants à leur demande.

- De 40 à 50 % des affectations dans le supérieur concernent des professeurs certifiés, alors que les termes des statuts différencient une « vocation à l'affectation » pour les agrégés et une « possibilité d'exercer *certaines* enseignements » pour les certifiés, différence qui, dès lors, ne paraît plus être justifiée.

Pour en terminer avec cette catégorie d'enseignants, la Cour s'interroge sur les justifications et la régularité des « *prêts* » *des recteurs aux universités*.

Leur faible nombre, l'hétérogénéité territoriale de leur pratique (pourquoi 9 à Limoges ?) invite à faire les mêmes remarques que pour les prêts de type « administratif ».

Le recensement de ces enseignants par la centrale pourrait d'ailleurs ne pas être parfaitement précis ; par exemple dans l'académie de Créteil où la centrale recense 2 ETP « prêtés à l'université », ce sont en fait 7 ETP que le rectorat a déclaré à la Cour avoir prêté « sans convention » (5 à temps plein – dont une certifiée de Lettres modernes « prêtée » à l'UFR Lettres de Paris 12 pour une « activité de recherche sans enseignement » - et 4 à mi-temps)

Le caractère anecdotique du sujet est relativisé par le fait que ce sont un peu plus de 2 M€ de charges annuelles (au minimum compte tenu de la réserve sur le décompte) qui, sans justification sérieuse, sont imputées au budget de l'enseignement scolaire sans compensation.

8.2. Enseignants affectés dans des FORMATIONS SPECIFIQUES (env. 2.300 ETP)

a – La formation continue des adultes

On n'évoquera ici que pour mémoire les affectations d'enseignants dans le système de la formation continue des adultes. Plusieurs fonctions relèvent de cette catégorie : les fonctions de conseiller pour la formation continue, affectés en GRETA – groupements d'établissements - (environ 200 enseignants en 2004), mais qui au reste devraient, comme le souligne lui-même le ministère, être plutôt affectés au rectorat (ce qui ne changerait rien à l'analyse du phénomène) ; les fonctions de formateur de la formation continue, au sein de divers organismes de formation continue auprès desquels les enseignants sont affectés et qui remboursent les rémunérations correspondantes (1.300 enseignants exerçaient ce type de fonction en mars 2004) ; les affectations en GRETA (473 enseignants en mars 2004). Soit un total estimé d'environ **2.000 ETP affectés à la formation continue des adultes**. Incidemment on remarquera que le nombre des enseignants affectés à l'accompagnement de la formation professionnelle de l'ensemble des adultes au niveau national est pratiquement égal à celui que le ministère consacre à la formation de ses propres agents dans le seul 1^{er} degré (IUFM).

b – L'enseignement pénitentiaire

Le Code de procédure pénale contient des dispositions spécifiques relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle des détenus. En particulier l'article D 450 stipule : « *Les détenus doivent acquérir ou développer les connaissances qui leur seront nécessaires après leur libération en vue d'une meilleure adaptation sociale* » ; et l'article D 452 : « *L'enseignement primaire est assuré dans tous les établissements pénitentiaires. Les condamnés qui ne savent pas lire, écrire ou calculer doivent bénéficier de cet enseignement* ».

A ces fins, et selon un dispositif organisé par une convention signée entre la direction de l'enseignement scolaire et la direction de l'administration pénitentiaire²⁹, le ministère de l'éducation nationale affecte au service d'enseignement primaire dans les prisons quelques

²⁹ Convention du 29 mars 2002 (se substituant à la convention du 19 avril 1995), renouvelable tacitement chaque année. (BO EN, n° 18, 2 mai 2002, pp. 1126-1130)

centaines d'enseignants du 1^{er} degré. Ils étaient **287 enseignants du 1^{er} degré en mars 2004** (pour 346 postes ouverts). Pour assurer le suivi des quelques détenus qui, volontairement, poursuivent des études de niveau secondaire, le ministère affectait également en 2004, **25 enseignants du 2nd degré** (pour 36 postes ouverts).

Pour une population carcérale estimée à environ 57.500 détenus en septembre 2003, les postes ouverts représentaient un potentiel de **0,7 enseignant pour 100 détenus** et, compte tenu des budgets d'heures supplémentaires attribués par le ministère au fonctionnement des services d'enseignement pénitentiaire, environ **21 heures d'enseignement hebdomadaire pour 100 détenus**.

Certes le système d'enseignement pénitentiaire s'inscrit dans les orientations fondamentales du code de l'éducation, et en particulier son article L 111-1 qui énonce « *un droit pour chacun à une éducation permettant ... son insertion dans la vie sociale et professionnelle et l'exercice de sa citoyenneté* » ; mais il répond aussi, et peut être avant tout, à une des missions essentielles confiées à l'administration pénitentiaire par la loi du 22 juin 1987 à savoir « *favoriser la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées* ». On pourrait en déduire que si le ministère de l'éducation nationale peut mettre ses moyens pédagogiques au service de l'enseignement pénitentiaire, il n'en reste pas moins que l'organisation de ce service, son efficience, sa gestion, sont bien d'abord l'affaire du ministère de la justice ; et conclure que le financement de ce service d'enseignement spécifique pourrait être intégralement supporté par le ministère de la justice.

Sauf une cohérence globale de gestion, il n'en résulterait bien sur, a priori, aucun gain pour l'Etat à moins que l'administration pénitentiaire n'ait recours à d'autres moyens d'enseignement que ceux mis à sa disposition (contre remboursement) par le ministère de l'éducation nationale (alternative d'ailleurs prévue par le Code de procédure pénale, et explicitement, notamment pour ce qui concerne l'enseignement à distance).

Des dispositions de gestion de cette nature, plus transparentes, et plus cohérentes avec l'esprit programmatique de la LOLF, inciteraient sans doute plutôt l'administration pénitentiaire à rechercher l'optimum éducatif et gestionnaire : en dépit du dispositif conventionnel établi entre les deux administrations, la séparation actuelle des objectifs, des structures, des moyens, entre deux acteurs n'est sans doute pas spontanément propice à l'atteinte de cet optimum.

9. Les enseignants hors système – env. 30.000 agents

La question de l'emploi d'enseignants « hors système » pourrait paraître secondaire au regard de la question posée (en dépit des discussions liminaires sur l'énoncé du sujet) puisque ces agents sont, par l'application de dispositions statutaires applicables à tous les agents de l'Etat, placés dans une situation professionnelle ou, par nature, il exercent un autre métier que celui pour lequel ils ont acquis leur statut particulier.

L'étude, même succincte, de ces populations pose toutefois deux types de questions : le volume de ces populations particulières d'agents est-il maîtrisé, et au regard d'objectifs de gestion précis ? Ce volume même induit-il des effets particuliers sur la gestion des corps concernés ?

L'analyse quantitative a été limitée à deux positions statutaires spécifiques : le détachement et la disponibilité.

9.1. Les enseignants en service détaché (env. 15.600 agents)

Rappel du tableau général

Nb d'agents	1 ^{er} degré	2 nd degré	Total
Hors enseignement	1.500	5.600	7.100
Pour enseignement	3.100	5.400	8.500
Total	4.600	11.000	15.600

Source : DPE – extractions annuelles EPP avril et juillet 2004

- En ce qui concerne les détachements pour enseigner, ce sont les établissements d'enseignement à l'étranger, avec 70 % des détachés (7.000 enseignants, dont 3.000 du 1^{er} degré et 4.000 du 2nd degré), qui, naturellement, bénéficient le plus de ce régime statutaire – notamment l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) avec plus de 80 % des détachés à l'étranger ; mais on comptait aussi, à la rentrée 2004, 216 enseignants du 2nd degré détachés dans des universités étrangères, 279 dans l'enseignement secondaire en principauté de Monaco -.
- Le reste de la population « enseignante » détachée bénéficie à des établissements d'enseignement en France : 350 enseignants du 1^{er} degré dont le détail par établissement bénéficiaire n'a pu être établi ; et pour le second degré, l'enseignement agricole (637 agents), les écoles militaires - enseignement secondaire, classes préparatoires, écoles de formation des militaires de carrière – (571 agents), les établissements de la Légion d'Honneur (133 agents).

Le ministère a fourni quelques informations sur les détachements « hors enseignement » :

Fonctions exercées	1 ^{er} degré	2 nd degré	Total
Affaires étrangères (réseau culturel, autres,...)	116	427	543
Jeunesse et sports	39	757	796
CNDP	156	280	436
CNED	30	117	147
Associations	354	79	433
Collectivités locales	197	255	452
Fonctions publiques électives	19	68	87
<i>Détachements « divers »</i>	<i>576</i>	<i>3.668</i>	<i>4.244</i>

Ceci signifie en clair que sur plus de 7.000 enseignants en service détaché « hors enseignement », les détachements de droit (fonctions publiques électives) ne représentent qu'une fraction infime du total (1,2 %) et que la grande masse de ces détachements (60 %) ressortit d'une catégorie « divers » indifférenciée. La Cour ne peut que relever avec regret cette situation d'opacité.

Quoi qu'il en soit, le taux de détachement global « hors enseignement » (environ 0,8 % des effectifs enseignants des 1^{er} et 2nd degré) ne paraît pas excessif dans une gestion de corps de la fonction publique.

9.2. Les enseignants en disponibilité (env. 14.000 agents)

Dans la mesure où, hors les cas où elle est de droit, la mise en disponibilité réalise un compromis d'intérêt entre l'enseignant demandeur et le ministère gestionnaire, l'examen de la population des enseignants qui se trouvent dans cette position devrait notamment permettre d'apprécier comment ce compromis est recherché et évalué par les services gestionnaires.

Cela supposerait par exemple que puissent être appréciés :

- la politique adoptée et mise en œuvre pour évaluer et gérer les demandes de mise en disponibilité,
- les motifs, et les taux de satisfaction des demandes selon les corps et les disciplines.

Or, aucune de ces informations n'a pu être fournie par le ministère. En particulier, le taux de satisfaction des demandes, global à défaut d'être détaillé par discipline, n'a pu être établi.

Ceci limite donc notablement la possibilité d'appréciation de cette gestion.

Quelques données brutes relatives à la situation instantanée (avril 2004) des enseignants en disponibilité méritent toutefois l'attention.

Disponibilités 1^{er} degré : 5.800 (février 2004)
Disponibilités 2nd degré : 8.100 (mars 2004)

Comme le tableau suivant le met relativement en évidence, les disponibilités accordées aux enseignants ne sont pas strictement corrélées aux besoins.

Si l'allemand ou la philosophie ne présentent pas une situation globale critiquable (peu de contractuels, surnombres importants et disponibilités importantes), la gestion des disponibilités dans d'autres disciplines ne semble pas adéquate.

Lorsque la répartition inadéquate des effectifs (surnombres ou pas) 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 : la disponibilité étant une position révocable, on pourrait imaginer que l'adéquation géographique puisse être réalisée par des retours de disponibilité, permettant ainsi l'économie de plusieurs centaines de contractuels.

Répartition des enseignants du 2nd degré en disponibilité*
Les seize disciplines les plus représentées (ordre décroissant d'effectif)

	Effectif en disponibilité	<i>Pour mémoire SNB « national »</i>	<i>Pour mémoire Contractuels « national »</i>
Anglais	903	18	475
Lettres modernes	865	158	650
Mathématiques	631	-	970
Education physique et sportive	513	148	123
Histoire et géographie	344	-	790
Allemand	333	288	44
Lettres classiques	309	-	288
Espagnol	230	35	263
Philosophie	220	196	46
Education musicale	160	-	237
Lettres - anglais	143	206	58
Arts plastiques	107	6	687
Economie et gestion comptable	105	52	76
Histoire	104	-	<i>n.c.</i>
Lettres - histoire	104	-	1
Documentation	104	3	400**
	5.175 <i>soit 64 % du total du 2nd degré</i>		

* indistinctement de droit, sur demande ou d'office – l'information fournie par la DPE n'étant pas distinguée selon les formes de la disponibilité

** total général/technologique et professionnel (l'information sur les disponibilités n'étant pas distinguées selon les voies)

Source : DPE – extraction annuelle EPP avril 2004

Ainsi sur les seules seize disciplines qui enregistrent les deux tiers des mises en disponibilité, la réaffectation des enseignants en disponibilité sur des emplois actuellement tenus par des contractuels permettrait, en première analyse, l'économie de près de 3.300 emplois.

10. Synthèse des observations catégorielles

La grande dispersion des situations, et la grande hétérogénéité dans chaque catégorie, dont on a vu qu'elle exigerait souvent un examen cas par cas des situations individuelles, rendent difficile une synthèse du sujet. Une description quantitative du phénomène global est cependant nécessaire ; elle est possible à condition de convenir d'un classement des effectifs en trois catégories significatives, hétérogènes mais cohérentes. En effet, s'il est aisé de distinguer si un enseignant est « devant élèves » ou non ; d'établir si cet enseignant « exerce des fonctions administratives » (au sens large) ; il l'est moins de différencier les enseignants qui, sans avoir d'activité « présentielle », exercent des activités à caractère pédagogique (au profit des élèves, au profit des enseignants eux-mêmes...).

L'hypothèse de base du classement synthétique qui suit concerne donc la qualification « pédagogique » de l'activité. On insistera sur ce point car il a paru qu'aucune synthèse utile ne serait possible si, selon une tendance assez courante, l'on acceptait une définition trop extensive des « activités pédagogiques » : ainsi par exemple a-t-on ici considéré qu'un enseignant en surnombre affecté « en complément » à des tâches de documentation devait être vu plus volontiers comme exerçant des fonctions administratives dès lors que l'enseignant qui porte la véritable dimension pédagogique du poste restait le titulaire de ce poste ; de même qu'un enseignant détaché dans une institution de recherche pédagogique, ou dans une association de promotion de méthodes éducatives, ou dans la gestion de projets éducatifs sans avoir lui-même de contacts avec des élèves, même indirectement, pouvait difficilement être considéré comme ayant des activités pédagogiques. L'activité pédagogique est donc ici entendue comme « *l'exercice actif* de la pédagogie » (quel que soit le public bénéficiaire).

Sous ce point de vue on peut établir trois catégories génériques :

1- Les enseignants qui enseignent hors du secondaire ou hors du ministère

- tous les agents de la catégorie 5 du classement initial
- les détachés pour enseignement.

2 - Les enseignants qui bien que non présents devant des classes exercent des activités pédagogiques.

- 1/5 des surnombres disciplinaires ;
- Tous les agents en réemploi (sous l'hypothèse optimiste, mais en l'état non contestable, qu'ils ont tous un équivalent de service complet auprès du CNED) ; Les deux tiers des agents en réadaptation (en faisant l'hypothèse optimiste mais acceptable que tous ceux qui sont affectés en réadaptation « en établissement » ont peu ou prou des activités pédagogiques bien que « non présentielles ») ;
- Les directeurs d'école (à temps partiel ou à temps plein) bien qu'ils n'aient pas de responsabilité directement pédagogique dans ces fonctions mais exercent néanmoins des activités péri-pédagogiques d'animation que l'on ne peut pas qualifier exclusivement d'administratives ; les conseillers pédagogiques ;
- Les deux tiers de l'équivalence des heures UNSS, et 1/5 des décharges non statutaires ;
- 1/3 des mises à disposition et prêts des recteurs ;

3 - Les enseignants qui n'enseignent pas et n'exercent pas d'activités pédagogiques.

- Les TZR « dans l'incapacité provisoire d'enseigner » ;
- Une fraction des surnombres disciplinaires, que l'examen des emplois réellement tenus par ces enseignants dans un échantillon d'académie conduit à fixer à 4/5 ;
- Le tiers (cf. statistiques d'emploi rapportées à l'observation correspondante) des agents en réadaptation ;
- Les effectifs équivalents aux décharges syndicales, aux décharges statutaires (en considérant que les deux tiers des heures UNSS sont réellement employées pour l'encadrement pédagogique du

sport extrascolaire), aux décharges non statutaires (en admettant, au vu des sondages effectués, qu'environ 1/5 de ces déchargés ont des activités pédagogiques ou assimilables), aux remplaçants sans occupation ;

- Les deux tiers des mises à disposition et des prêts, et la totalité des enseignants affectés en « fonctions administratives » ;

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

(chiffres arrondis - $\epsilon < 150$ 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 et le secondaire

(cette ressource brute inclut le volume moyen permanent d'environ 15.000 agents « empêchés » dont environ 10.000 pour congés spécifiques, maladie, absences de courte durée, etc. et environ 5.000 en congé parental : chaque jour 650.000 ETP sont devant des élèves)



665.000 ETP

1 – Enseignants exerçant hors scolaire 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) (équivalence de la somme des heures)

7.050

Décharges UNSS (équivalence de la somme des heures)

3.500

Décharges non statutaires (équivalence de la somme des heures)

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

1.900

Enseignants en réadaptation

700

Mises à disposition et prêts

900

Enseignants affectés à des fonctions administratives

3.100

Décharges syndicales (équivalence de la somme des heures)

1.400

Décharges statutaires hors UNSS (équivalence de la somme des heures)

7.800

Décharges UNSS (équivalence de la somme des heures)

1.700

Décharges non statutaires (équivalence de la somme des heures)

4.000

Remplaçants inoccupés – hors SNB – (équiv. horaire du t^* d'inoccup.)

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

In fine, on pourra distinguer, parmi tous ces agents en situation particulière, ceux qui restent rémunérés par le budget de l'enseignement scolaire et ceux qui ne le sont pas.

<i>[ETP observés sur l'année scolaire 2003-2004]</i>	Sur budget enseignement scolaire [a]	Hors budget enseignement scolaire [b]	[a] + [b] = % ressource enseignante des 1^{er} et 2nd degré
# 1 - Enseignants exerçant hors du scolaire ou hors de l'Education nationale	2.500	24.000	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 %
# 3 – Enseignants temporairement hors du système éducatif	-	21.000	2,6 %
	52.500	45.000	12,1 %
	% des effectifs nationaux	6,5 %	5,6 %

Nota : les chiffres de ce tableau, comme ceux du tableau précédent, sont arrondis par rapport à tous les tableaux précédemment inscrits dans ce rapport ; ce sont en effet désormais, à ce niveau de synthèse, les ordres de grandeurs qui prennent une signification ; les pourcentages sont calculés sur un effectif total (ressource enseignante titulaire totale 1^{er} et 2nd degré) de 803.000 personnes physiques



Ainsi, selon la façon dont on caractérise ce phénomène de « l'éloignement des fonctions de recrutement », on embrasse de l'ordre de 6 à 12 % de l'effectif total des enseignants des 1^{er} et 2nd degré. La Cour n'a malheureusement pas pu relativiser des conclusions spécifiques à partir de ces proportions faute de données de référence disponibles pour le secteur de l'éducation : interrogé en effet sur l'évaluation comparée de ses modes et de ses indicateurs de gestion avec ceux d'autres systèmes éducatifs nationaux, comparables dans leurs principes et leurs objectifs (pratique dite du « *bench-marking* »), le ministère a indiqué à la Cour qu'il ne pratiquait pas cet exercice comparatif et qu'il ne pouvait donc fournir aucune donnée propre à éclairer la portée relative des conclusions de cette enquête. La Cour ne peut que souhaiter qu'il soit mis fin à cette regrettable lacune.

La Cour fera toutefois, et simplement, en synthèse les observations factuelles suivantes.

1. Pour de multiples raisons, dont la diversité même rend la maîtrise extrêmement complexe, **près de 10 % de la ressource enseignante³¹, recrutée, formée et gérée spécifiquement pour exercer son art au profit des élèves scolarisés dans les 1^{er} et 2nd degré, n'est pas affectée à cette tâche** ; ce chiffre conduit à s'interroger sur la pertinence de l'idée de continuité de la carrière enseignante 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 les fonctions « non enseignantes » ;
2. Si l'on s'attache seulement à la catégorie des « enseignants qui n'enseignent pas et qui n'exercent pas non plus 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 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.
3. La multiplicité des motifs (et donc des populations concernées) pour lesquels tel enseignant sera, 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 motifs dans une proportion non négligeable de la vingtaine de situations génériques identifiées, rendent **absolument impossible une appréciation globale indifférenciée**.
4. **Enfin, quand bien même le chiffre *a minima* de 32.000 enseignants « hors enseignement » paraîtrait (relativement) faible, son appréciation en valeur absolue mérite sans doute attention : la charge annuelle moyenne correspondante est au moins de l'ordre d'1,5 milliard d'euros.**

³¹ Somme des catégories 1, 3 et 4 des tableaux précédents

11. Conclusion

a – L’administration de l’éducation nationale est responsable des choix de gestion par lesquels elle satisfait les besoins objectifs du système éducatif ; elle seule en assume les dérives éventuelles

Interrogé sur l’existence potentielle d’un « objectif de gestion spécifique » en pourcentage d’enseignants assurant des fonctions autres que d’enseignement, le ministère a livré une réponse significative dont il paraît utile de citer l’essentiel :

« La question du « désajustement inéluctable » de personnels recrutés pour une durée de fonctions longue, disciplinairement ciblée et géographiquement localisée, face à une offre de formation qui se diversifie, irrigue le territoire en fonction de la démographie scolaire, qui constitue une DONNEE³² avant d’être une variable, fluctuante avec les horaires et programmes officiels, conduit l’éducation nationale à :

- moduler ses recrutements avec un effet « retard » ou de « rémanence » particulier (« effet pétrolier » qui doit prendre sa vitesse mais ne sait pas freiner ni virer lof pour lof)*
- initier de façon récurrente dans le temps des campagnes nationales de reconversion pour les enseignants de certaines disciplines (plan Ariane pour la technologie)*
- organiser les actions ponctuelles ou plus générales d’affectation d’enseignants dans des disciplines voisines ou connexes, des actions de changement définitif ou de reconversion dans des disciplines structurellement excédentaires (en LP). »*

Il est tout à fait vrai que l’administration du ministère doit faire face à des contraintes externes qui déterminent largement les difficultés, incontestables, qu’elle rencontre pour recruter, former et affecter de façon « ajustée à la demande » les enseignants de l’enseignement scolaire. Mais les considérer seulement comme une « donnée » concourt à un certain fatalisme qui pourrait pourtant ne pas être inéluctable.

Ainsi, en effet, si le ministère n’a pas, en son état actuel, la possibilité de prendre des libertés avec tel ou tel statut dont l’essentiel des droits et obligations datent de cinquante ans, il est responsable de sa plus ou moins stricte application (cf. absence de contrôle de l’effectivité des plus de 5.000 ETP de décharges UNSS ; ou de la légitimité, dans le temps, des mises à disposition). S’il n’est pas responsable des effets d’un désajustement démographique régional, il est responsable de l’observation fine des phénomènes sociaux qui conditionnent sa gestion et de l’anticipation des réponses qu’il apporte ; mais aussi responsable, en gestion, du découpage des zones de remplacement qui conditionne le rendement des TZR, l’inemploi de l’équivalent de près de 10.000 d’entre eux, et l’optimisation des embauches de contractuels.

De même, il porte toute la responsabilité de laisser sans emploi un millier de TZR « *dans l’incapacité provisoire d’enseigner* » faute d’avoir dirigé ces agents vers un statut, éventuellement médicalisé, plus approprié. De même pour les quelques centaines d’agents maintenus en réadaptation au-delà de la norme réglementaire de trois années ; ou les centaines d’enseignants en réemploi au CNED, dans des conditions douteuses, faute d’avoir été, pour

³² En majuscules dans le texte de la réponse adressée par la DPE à la Cour

certain, orientés vers une position statutaire plus strictement conforme à leur défaut d'aptitude.

Ainsi encore, choisit-il de privilégier un système coûteux multipliant les décharges à temps partiel pour la direction d'école, plutôt qu'un système dans lequel la direction de regroupement d'établissement serait confiée à un enseignant totalement déchargé.

Il conçoit et organise le système de formation des maîtres (IUFM), d'accompagnement par les maîtres formateurs, ... dont il doit assumer seul la responsabilité de l'efficacité et de l'économie.

Il décide seul de « détacher », quasi structurellement, dans l'enseignement supérieur des milliers de professeurs certifiés dont ce n'est pas la vocation première, au risque de masquer la nécessité d'un traitement structurel des effectifs de certaines disciplines. Il assume enfin (et sans que le terme de l'énumération n'en marque l'exhaustivité), de mettre gratuitement plus d'un millier d'enseignants au service d'organismes associatifs ou privés, dans des conditions qui prêtent d'ailleurs généralement à interrogation.

Là encore, on ne saurait, faute d'avoir approfondi chacune de ces thématiques de gestion, porter un jugement de valeur définitif. **La Cour souhaite seulement signifier que si le ministère n'est pas responsable de tout ce qui complique sa gestion, il est responsable de tout ce qu'il décide sans en apprécier toujours le coût.**

b – Les principes du système éducatif et les statuts des personnels sont souvent la cause première des contraintes et des coûts de gestion de l'enseignement scolaire

Le système éducatif actuel réalise un équilibre complexe entre des intérêts (de la collectivité, des enseignants, des syndicats d'enseignants, des parents, des associations de parents, des élèves, de l'administration, et d'encore bien d'autres groupes de pression) qui pèsent fortement sur les réponses que le ministère peut concevoir en vue de son optimisation.

La difficulté à gérer les surnombres provient certes partiellement d'une inadéquation géographique relative de la ressource et de la décorrélation des constantes de temps entre l'offre (les enseignants recrutés pour plus de 40 ans) et la demande (volatile sur une demi-génération). Mais elle vient au moins autant de l'extrême complexité de gestion induite par la multiplication des options. **Proposer l'accès à l'enseignement d'une multiplicité de langues vivantes, y compris non véhiculaires (et notamment les langues régionales), ou multiplier des options professionnelles dont les débouchés restent confidentiels, constituent un choix, social ou politique, qu'il n'appartient évidemment pas à la Cour de commenter mais dont le coût réel, dans la durée, n'est généralement pas estimé par les promoteurs de ces choix.**

Il est également non moins clair que les statuts pèsent sur l'optimisation des réponses éducatives, et leur coût. Il ne serait sans doute pas juste d'imputer au ministère l'inefficacité, ou l'absence de souplesse de ces statuts d'un autre âge. Mais il lui appartient de promouvoir, de concevoir, de faire aboutir la réflexion éventuellement nécessaire au changement en ces domaines.

A cet égard l'échec de la tentative lancée mi-2003, après les mouvements sociaux du printemps de la même année, pour engager avec les organisations représentatives des personnels des discussions sur le thème des « métiers de l'enseignement », est regrettable.

Cinq thèmes, pertinents au regard des préoccupations de cette enquête, avaient été retenus à l'issue d'une réunion tenue le 26 juin 2003 : les débuts de carrière ; la diversification des modalités d'enseignement et l'élargissement du champ de l'intervention des professeurs ; les dispositifs de respiration et de réorientation professionnelle ; l'aide et le suivi des enseignants en difficulté ; l'aménagement du temps de travail.

Des réunions bilatérales ont été tenues à la même époque entre le DPE et les principales organisations syndicales (SNES, SNEP, SNETAA, SGEN, SE UNSA, SNUIPP). Puis des tables rondes sur ces thèmes ont eu lieu en juillet 2003 sauf sur le deuxième que les syndicats ne souhaitaient pas dissocier du « grand débat » alors annoncé. Interrompues pendant l'été, ces réunions des groupes de travail n'ont ensuite, semble-t-il, jamais repris : le 5 septembre le directeur de cabinet annonçait la reprise des travaux sous la responsabilité du DPE. Celui-ci établissait un programme de travail par une lettre en date du 23 octobre adressée à toutes les organisations représentées au sein des groupes. Mais la résistance des organisations syndicales conduisait le DPE à traiter « en bilatéral » avec chacune et aucune des séances prévues en novembre 2003 par ce courrier n'a eu lieu. Les réunions de janvier et février n'ont pas été convoquées. Le changement de gouvernement, la préparation du mouvement national (socialement sensible), puis celle de la rentrée (politiquement sensible), ont sans doute eu définitivement raison de cette tentative.



S'il est donc possible de répondre à la question formulée dans l'observation liminaire, à savoir, « *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.

