

N° 4195

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 24

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteuse spéciale : MME CATHERINE OSSON

Députée

---



## SOMMAIRE

	Page
<b>SYNTHÈSE ET DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES DÉPENSES DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	13
<b>I. LES PROGRAMMES 140, 141 ET 139 : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARGINALEMENT IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	16
<b>A. L'AMPLEUR DE LA MASSE SALARIALE SUR LES PROGRAMMES 140, 141 ET 139 LIMITE STRUCTURELLEMENT LES MARGES DE MANŒUVRE EN GESTION</b> .....	18
1. Une augmentation de la masse salariale malgré une diminution des emplois consommés .....	18
2. L'impact de la crise sanitaire sur les schémas d'emplois .....	19
a. Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré .....	19
b. Sur le programme 141 Enseignement scolaire public du second degré .....	19
c. Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés .....	19
3. L'impact de la crise sanitaire sur les dépenses hors titre 2 .....	20
a. Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré .....	20
b. Sur le programme 141 Enseignement scolaire public du second degré .....	20
c. Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés .....	21
<b>B. UN BESOIN DE DÉGEL DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION IDENTIFIÉ EN DÉBUT D'EXERCICE</b> .....	21
1. Un avis réservé du CBCM sur la programmation .....	22
2. Des marges de manœuvre réduites sur le titre 2 .....	22
a. Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés .....	23
b. Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré .....	23
3. Une prévision budgétaire néanmoins perfectible .....	23

C. DES CRÉDITS DE FORMATION CONTINUE NETTEMENT SOUS-CONSOMMÉS.....	24
1. Un schéma directeur de la formation continue qui a dû être adapté au contexte sanitaire .....	24
2. Des progrès à réaliser pour promouvoir la formation continue des enseignants ....	24
<b>II. LE PROGRAMME 230 : DES DISPOSITIFS RENFORCÉS POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLÈVES DANS LE CONTEXTE INÉDIT DE 2020.....</b>	<b>25</b>
1. Les dispositifs « 2S2C » et « Vacances apprenantes » ont été renforcés pour soutenir les élèves fragilisés par la crise sanitaire.....	26
2. Le transfert du financement des AESH et AED vers le titre 2 s’effectue progressivement .....	27
3. Le sujet spécifique de la santé des élèves dans le contexte pandémique.....	29
a. L’attractivité limitée des métiers de la médecine scolaire dont le pilotage a été longtemps insuffisant .....	29
b. Le déploiement de la stratégie de l’« École promotrice de santé » .....	30
c. Le resserrement des liens avec les ARS et la CPAM .....	31
d. Le « Grenelle de l’éducation » doit mener à une réforme des professions de la santé scolaire .....	31
e. La maquette de performance doit être améliorée pour permettre de mieux suivre les progrès en matière de promotion de la santé à l’école.....	31
<b>III. LE PROGRAMME 214 : LES MOYENS ALLOUÉS AU SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L’ÉDUCATION NATIONALE ONT ÉTÉ MOBILISÉS POUR GARANTIR LA CONTINUITÉ PÉDAGOGIQUE.....</b>	<b>32</b>
1. L’exécution des crédits révèle des dépenses supplémentaires mais également des économies.....	33
a. Sur l’action 2 « Évaluation et contrôles » .....	33
b. Sur l’action 6 « Politique de ressources humaines » .....	33
c. Sur l’action 8 « Logistique, système d’information, immobilier ».....	34
d. Sur l’action 9 « Certification » .....	34
2. Le CNED et Réseau Canopé ont été fortement sollicités durant la crise sanitaire .....	35
3. Des indicateurs globalement satisfaisants dans un contexte atypique.....	36
<b>IV. LE PROGRAMME 143 : DES RÉSULTATS TOUJOURS PROBANTS MAIS DES PERTES DE RECETTES IMPORTANTES DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE.....</b>	<b>38</b>
1. Un impact financier important dû à la fermeture des établissements .....	38
2. Des aides spécifiques ont été nécessaires pour les établissements en difficulté.....	39
3. Les indicateurs montrent que la filière agricole permet toujours une excellente insertion dans la vie professionnelle .....	40

<b>SECONDE PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : LA GESTION DES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE...</b>	43
<b>I. LES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : UNE NOTION AUX CONTOURS MAL DÉFINIS.....</b>	43
<b>A. LE MÉTIER D'ENSEIGNANT : DES SPÉCIFICITÉS ET DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES.....</b>	44
1. Une profession aux contraintes particulières.....	44
a. La nécessité d'avoir un haut niveau de compétences et de le maintenir.....	44
b. La porosité des frontières entre activités personnelles et professionnelles.....	44
c. La tension générée par l'enchaînement rapide des réformes.....	46
d. Une hiérarchie à la fois proche et lointaine.....	46
e. Une profession particulièrement exposée au regard extérieur.....	47
2. Les difficultés du métier.....	47
a. Savoir poser des limites et s'organiser pour éviter l'isolement.....	47
b. Un manque d'équipements individuels et collectifs.....	47
c. Des « acteurs » vieillissants face à un « public » toujours aussi jeune.....	47
d. La capacité à gérer une classe.....	48
<b>B. UNE PROFESSION QUI NE SEMBLE PAS ÊTRE PLUS SUJETTE QUE D'AUTRES À LA « SOUFFRANCE AU TRAVAIL ».....</b>	49
1. Les facteurs d'exposition aux risques psychosociaux ne sont pas les mêmes pour les enseignants que pour les cadres du privé.....	49
2. Des situations différentes qui ne permettent pas définir un portrait-type de l'enseignant en difficulté.....	52
<b>C. LES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ NE FONT PAS L'OBJET D'UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ EN GESTION.....</b>	54
<b>II. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ.....</b>	55
<b>A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN APPARENCE RÉDUITS MAIS QUI NE TRADUISENT PAS LES EFFORTS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE PRISE EN CHARGE.....</b>	55
1. Une problématique qui ne fait pas l'objet d'un pilotage budgétaire spécifique.....	55
2. Les crédits budgétaires consacrés à la prévention et à la prise en charge sont difficiles à identifier et ne rendent pas compte des moyens réellement alloués à ces deux activités.....	56
<b>B. UNE PRÉVENTION RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE GRH DE PROXIMITÉ.....</b>	57
1. Après une période d'expérimentation, la GRH de proximité est étendue à l'ensemble des académies.....	58
2. Le renforcement de l'entrée de carrière et la création d'un quatrième « rendez-vous de carrière ».....	59

C. UNE PRISE EN CHARGE TANT INTERNE PAR LE CNED QU'EXTERNE PAR LE BIAIS DE PARTENARIATS.....	60
1. Le CNED accueille des personnels en difficulté pour raison de santé .....	60
2. La fédération des Autonomes de solidarité laïque accompagne un demi-million d'agents de l'éducation nationale.....	61
3. Les réseaux de prévention d'aide et de suivi académique (PAS) de la MGEN.....	63
4. Les centres de réadaptation des personnes l'éducation nationale sont le fruit d'un partenariat original entre le MENJS et la MGEN .....	64
a. Six nouveaux centres de réadaptation ont été ouverts en académies.....	65
b. Les stages proposés par les centres de réadaptation visent à accompagner la reprise d'activité professionnelle.....	65
c. Un partenariat performant qui mérite d'être étendu .....	67
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	69
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	71
<b>ANNEXE : SOURCES UTILISÉES</b> .....	73

## SYNTHÈSE ET DONNÉES CLÉS

**La mission *Enseignement scolaire* regroupe les crédits de l'enseignement public du premier et second degré, de l'enseignement privé et de l'enseignement technique agricole.** Elle comporte également deux programmes transversaux de soutien à la politique de l'Éducation nationale, le premier destiné à favoriser les conditions d'apprentissage et de vie des élèves à l'école, le second portant les ressources nécessaires aux fonctions supports du ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS).

**Hors la mission *Remboursements et dégrèvements*, elle représente le premier poste de dépenses pour l'État en LFI 2020, pour un montant total de crédits ouverts de 74,0 milliards d'euros.** La mission se caractérise par la large prépondérance des dépenses de personnel (titre 2) qui constituent 93 % des crédits. En outre, environ 3 % des dépenses hors titre 2 se rattachent indirectement à des dépenses de personnel, s'agissant de subventions, notamment pour charges de service public, et de dépenses dites de guichet, comme les bourses éducatives. Le principal enjeu de la mission du point de vue budgétaire est donc le pilotage de la masse salariale. L'enjeu systémique de la mission est la performance du système éducatif français, synthétisée par les deux objectifs que sont, d'une part, la conduite de tous les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences du socle commun jusqu'en fin de 3<sup>ème</sup>, d'autre part, la conduite du maximum de jeunes aux niveaux de compétences attendues en fin de formation initiale avec le diplôme correspondant (baccalauréat général, technologique ou professionnel).

L'exécution des crédits de la mission par rapport à la prévision initiale est satisfaisante, dans la mesure où **l'écart par rapport à la LFI 2020 est inférieur à 0,2 % en autorisations d'engagement** (sous-consommation de 131,6 millions d'euros) et à **0,1 % en crédits de paiement** (sous-consommation de 45,9 millions d'euros).

Le **plafond d'emplois** exécuté recule de 10 505 ETPT pour s'établir à **1 023 966 ETPT**. Il traduit le schéma d'emplois de 2019 mais aussi les effets de la crise sanitaire sur les recrutements, notamment de contractuels pendant les périodes de fermeture des écoles.

Le **schéma d'emplois** réalisé en 2020 est en revanche positif et s'établit à **+ 2 963 ETP** dont + 2 374 ETP pour l'enseignement public du premier degré. Cette sur-exécution s'explique essentiellement par des autorisations complémentaires de recrutement pour remplacer les enseignants vulnérables et assurer l'ouverture de toutes les classes, notamment en milieu rural.

Les crédits consommés **sur le titre 2 s'élèvent à 68,55 milliards d'euros** (+ 0,91 milliard d'euros, soit + 1,3 % par rapport à 2019) et correspondent à **une sous-exécution de 197 millions d'euros** qui s'explique notamment par la sur-exécution du schéma d'emplois de 2020, par l'organisation atypique des concours en 2020 et par les retenues opérées au titre de la grève du mois de janvier 2020.

Les dépenses **hors titre 2** s'élèvent à **5,47 milliards d'euros en AE** (+ 6,6 %) et **5,42 milliards d'euros en CP** (+ 6,7 %). Ces crédits sont sur-exécutés de 54 millions d'euros en AE et 140 millions d'euros en CP, principalement en raison des mesures prises pour assurer la continuité pédagogique et la protection des élèves et des personnels tout au long de la crise sanitaire.

► La rapporteure constate que le PPCR s'est poursuivi en 2020 pour **305 millions d'euros** et que ces mesures de revalorisation au bénéfice des enseignants dépassent 1 milliard d'euros depuis 2017.

► Elle s'est intéressée en particulier aux crédits de **la formation continue**, qui sont régulièrement sous-consommés, et à **la médecine scolaire**. La crise sanitaire a de nouveau souligné la nécessité d'une réforme de l'organisation d'un système de santé scolaire aujourd'hui insatisfaisant.

► La rapporteure se félicite du **recrutement massif d'accompagnants d'élève en situation de handicap (AESH)** en 2020, qui sont désormais 67 993 contre 50 381 en 2019, et renouvelle son souhait de voir se poursuivre le mouvement de déprécarisation entamé depuis 2017.

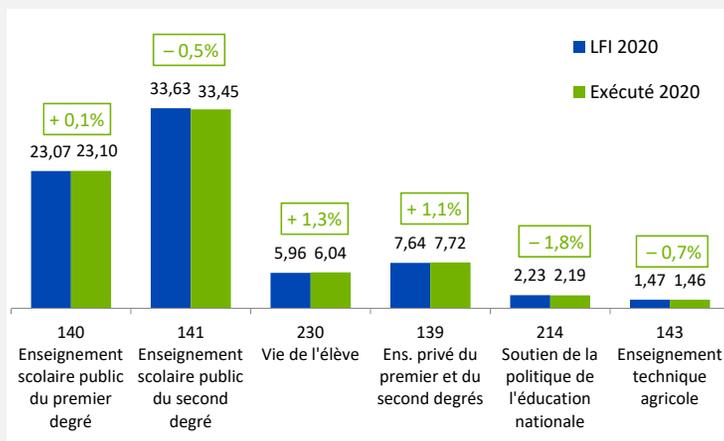
► Elle attire également l'attention sur **la situation financière délicate d'un certain nombre d'établissements scolaires de l'enseignement technique agricole**, fortement touchés dans leur activité économique par la crise sanitaire, et recommande de soutenir sans faille ces établissements qui font vivre une filière d'excellence du système éducatif français.

**La thématique choisie par la rapporteure dans le cadre du Printemps de l'évaluation est la gestion des personnels en difficulté de l'enseignement scolaire.**

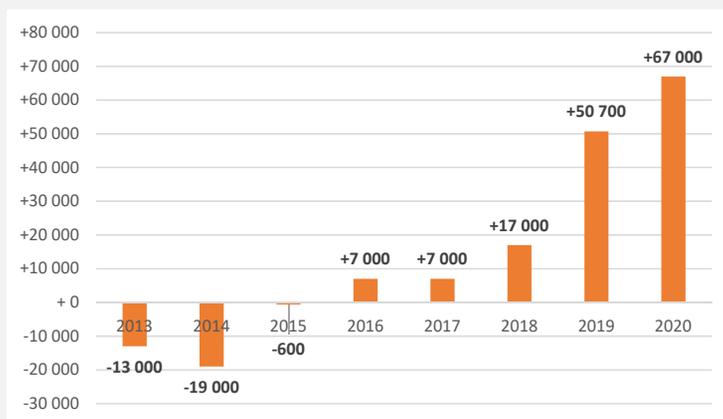
Le métier d'enseignant a des spécificités et est en mutation. La notion de personnels en difficulté est **délicate à définir tant elle recouvre des situations diverses**. Les enseignants sont sujets à des **contraintes particulières** (maintien des compétences, porosité entre sphère privée et professionnelle, enchaînement des réformes, positionnement de la hiérarchie, regard de la société) et des **difficultés inhérentes au métier de l'enseignement** (risque d'isolement, capacité à gérer une classe). **La rapporteure a pu constater que les personnels en difficulté ne font pas l'objet d'un traitement différencié en gestion. Il n'y a pas d'indicateurs ni de statistiques.**

Des actions de prévention sont mises en œuvre au sein du MENJS dans le cadre de **la nouvelle GRH de proximité** depuis 2019, tandis que la prise en charge est, à l'exception du CNED, largement externalisée par le biais de **partenariats**, notamment avec la MGEN et la fédération Autonome de solidarité laïque (ASL). Ces partenariats fonctionnent bien et montrent la complémentarité de la démarche. La rapporteure formule des recommandations portant notamment **sur la prévention médicale et sur le renforcement de la GRH de proximité et des partenariats.**

### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR PROGRAMME



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JEUNES DE 16 À 29 ANS EN CONTRAT D'APPRENTISSAGE



### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP SCOLARISÉS





## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Au terme de l'examen de l'exécution des crédits de la mission en 2020, la rapporteure spéciale formule les recommandations suivantes :

- maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant notamment en termes de rémunération (*recommandation reconduite*) ;
- accélérer la transformation des emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) en CDI et ouvrir l'agenda social pour donner des perspectives (*recommandation reformulée*) ;
- poursuivre les travaux en cours concernant la médecine scolaire afin de mettre en œuvre une réforme d'ensemble en 2022 (*recommandation reformulée*) ;
- mettre l'accent sur la formation continue des enseignants ;
- poursuivre le soutien financier aux établissements de l'enseignement technique agricole en difficultés.

Sur le thème d'évaluation :

- renforcer le service de médecine de prévention dans chaque académie ;
- poursuivre le développement de la gestion des ressources humaines (GRH) de proximité ;
- instituer un quatrième rendez-vous de carrière pour tous les enseignants à 50 ans et un cinquième rendez-vous de carrière entre 55 et 60 ans pour les enseignants du secondaire ;
- intégrer dans la formation continue un volet lié aux risques psychosociaux ;
- soutenir les efforts du centre national d'enseignement à distance (CNED) ;
- renforcer les différents partenariats avec la Mutuelle générale de l'enseignement national (MGEN) et l'association Autonome de Solidarité Laïque (ASL) ;
- accroître le nombre de centres de réadaptation afin de couvrir plus d'académies et satisfaire les besoins.



## PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION 2020 DES DÉPENSES DE LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Les crédits exécutés en 2020 sur la mission *Enseignement scolaire* s'élèvent à **74 milliards d'euros** tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), **en hausse de 1,7 %** par rapport à 2019. Il s'agit du premier poste de dépenses du budget de l'État (hors mission *Remboursements et dégrèvements*).

À titre de mise en perspective, sur les trois premières années du quinquennat, les crédits alloués à la mission ont augmenté de **3,74 milliards d'euros en AE** et **3,64 milliards d'euros en CP**, soit **+ 5,3 % en trois ans et + 1,7 % en rythme annualisé**. Si l'on compare l'évolution des crédits entre le réalisé 2017 et la LFI 2021, l'augmentation des crédits de la mission est encore plus marquée avec une progression de 5,77 milliards d'euros en AE et de 5,59 milliards d'euros en CP, soit **+ 8,2 %**. **Sur cette période, ce sont donc en moyenne 1,4 milliard d'euros supplémentaires qui auront été consacrés chaque année à l'enseignement scolaire.**

Le tableau ci-après rend compte de cette dynamique.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LA MISSION ENTRE 2017 ET 2020

*(en millions d'euros)*

	2017		2018		2019		2020		Évolution 2017- 2020
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
140 – Enseignement scolaire public du 1 <sup>er</sup> degré	21 573,8	21 573,7	22 001,0	22 000,9	22 549,1	22 549,3	23 101,8	23 101,3	+ 7,1 %
141 – Enseignement scolaire public du 2 <sup>nd</sup> degré	32 436,8	32 436,3	32 916,4	32 916,8	33 203,5	33 204,0	33 451,6	33 452,2	+ 3,1 %
230 – Vie de l'élève	5 169,1	5 167,6	5 418,3	5 418,0	5 637,7	5 638,9	6 042,3	6 041,2	+ 16,9 %
139 – Enseignement privé du 1 <sup>er</sup> et du 2 <sup>nd</sup> degrés	7 477,4	7 477,1	7 564,3	7 564,5	7 626,7	7 262,7	7 721,6	7 721,6	+ 3,3 %
214 – Soutien de la politique de l'Éducation nationale	2 229,0	2 277,6	2 327,3	2 331,1	2 319,4	2 263,9	2 238,1	2 188,0	+ 0,4 %
143- Enseignement technique agricole	1 396,4	1 396,4	1 430,2	1 429,7	1 433,3	1 432,6	1 465,0	1 464,2	+ 4,9 %
<b>Total mission</b>	<b>70 282,5</b>	<b>70 328,8</b>	<b>71 657,5</b>	<b>71 661,1</b>	<b>72 769,8</b>	<b>72 715,6</b>	<b>74 020,4</b>	<b>73 968,6</b>	<b>+ 5,3 %</b>

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

L'architecture budgétaire de la mission est stable depuis 2006. Elle comprend six programmes dont le poids relatif, d'un point de vue budgétaire, est inégal. Les deux programmes *Enseignement scolaire public du premier degré* et *Enseignement scolaire public du second degré* représentent à eux seuls 76 % des crédits exécutés en 2020.

Alors que l'année 2020 a été atypique, **l'exécution des crédits est globalement conforme à la prévision en loi de finances initiale**, dans la mesure où **l'écart par rapport à la prévision est inférieur à 0,2 % en autorisations d'engagement** (sous-consommation de 131,6 millions d'euros) et à **0,1 % en crédits de paiement** (sous-consommation de 45,9 millions d'euros).

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2020**

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	Autorisations d'engagement			Crédits de paiements			
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	Part mission
140 – Enseignement scolaire public du 1 <sup>er</sup> degré	23 070,0	23 101,8	+ 31,8 (+ 0,1 %)	23 070,0	23 101,3	+ 31,3 (+ 0,1 %)	31,2 %
<i>dont titre 2</i>	23 032,6	23 054,6	+ 22,0 (+ 0,1 %)	23 032,6	23 054,6	+ 22,0 (+ 0,1 %)	
141 – Enseignement scolaire public du 2 <sup>nd</sup> degré	33 634,5	33 451,6	- 182,9 (- 0,5 %)	33 634,5	33 452,2	+ 182,3 (- 0,5 %)	45,2 %
<i>dont titre 2</i>	33 530,9	33 359,7	- 171,2 (- 0,5 %)	33 530,9	33 359,7	+ 171,2 (- 0,5 %)	
230 – Vie de l'élève	5 966,5	6 042,3	+ 75,8 (+ 1,3 %)	5 966,5	6 041,2	+ 74,7 (+ 1,2 %)	8,2 %
<i>dont titre 2</i>	2 771,6	2 764,4	- 7,2 (- 0,2 %)	2 771,6	2 764,4	- 7,2 (- 0,2 %)	
139 – Enseignement privé du 1 <sup>er</sup> et du 2 <sup>nd</sup> degrés	7 636,8	7 721,6	+ 84,8 (+ 1,1 %)	7 636,8	7 721,6	+ 84,8 (+ 1,1 %)	10,4 %
<i>dont titre 2</i>	6 834,6	6 918,8	+ 84,2 (+ 1,2 %)	6 834,6	6 918,8	+ 84,2 (+ 1,2 %)	
214 – Soutien de la politique de l'Éducation nationale	2 367,1	2 238,1	- 129,0 (- 5,4 %)	2 229,5	2 188,0	- 41,5 (- 1,9 %)	3,0 %
<i>dont titre 2</i>	1 605,0	1 517,1	- 87,9 (- 5,5 %)	1 605,0	1 517,1	- 87,9 (- 5,5 %)	
143 – Enseignement technique agricole	1 477,2	1 465,0	- 12,2 (- 0,8 %)	1 477,2	1 464,2	- 13,0 (- 0,8 %)	2,0 %
<i>dont titre 2</i>	974,3	937,6	- 36,7 (- 3,8 %)	974,3	937,6	- 36,7 (- 3,8 %)	
<b>Total mission</b>	<b>74 152,0</b>	<b>74 020,4</b>	<b>- 131,6</b> <b>(- 0,2 %)</b>	<b>74 014,5</b>	<b>73 968,6</b>	<b>- 45,9</b> <b>(+ 0,1 %)</b>	<b>100 %</b>

Source : RAP 2020.

La mission Enseignement scolaire comporte quatre programmes sur l'enseignement (Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré, Enseignement privé du premier et du second degrés, Enseignement technique agricole) et deux programmes à vocation transversale (Vie de l'élève et Soutien de la politique de l'éducation nationale).

● Avec **1 034 419 ETPT** (contre 1 037 076 en 2019), **la mission représente à elle seule environ 53 % du total du plafond d'emplois autorisés** sur le budget général et les budgets annexes de l'État.

Le tableau ci-après rend compte de la variation des emplois rémunérés par programme.

**EXÉCUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR PROGRAMME EN 2020**

(en ETPT)

Programme	Réalisé 2019	LFI + LFR 2020	Réalisé 2020	Écart LFI+LFR 2020 / Réalisé 2020
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	339 889	342 308	340 755	- 1 563
141 - Enseignement scolaire public du second degré	453 822	454 692	450 251	- 4 466
230 - Vie de l'élève	61 003	61 970	61 823	- 150
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	132 781	133 867	132 248	- 1 619
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	25 005	26 248	23 586	- 2 676
143 - Enseignement technique agricole	15 382	15 334	15 303	- 31
<b>Total mission</b>	1 028 332	1 034 419	1 023 966	- 10 505

Source : RAP 2020.

En 2020, l'exécution est de nouveau marquée **par une sous-consommation du plafond d'emplois** à hauteur de 10 505 ETPT (11 542 ETPT en 2019) qui résulte, d'une part, de l'extension en année pleine du schéma d'emplois de 2019 qui était négatif de 3 868 ETP, d'autre part, des effets de la crise sanitaire sur les recrutements, notamment de contractuels au printemps 2020 lors de la fermeture des établissements secondaires.

Le **schéma d'emplois** réalisé en 2020 s'établit à **+ 2 963 ETP** et concerne essentiellement le programme 140 *Enseignement scolaire public du 1<sup>er</sup> degré* (+ 2 374 ETP).

Malgré un schéma d'emploi sur-exécuté, la réalisation des crédits de titre 2 est marquée par **une sous-exécution de 197 millions d'euros** qui s'explique par :

- les effets de la crise sur les modalités d'organisation des examens et concours ;

- la gestion des promotions plus tardives ;

- des **économies générées sur les retenues pour grève** en début d'année 2020 (estimées à 97 millions d'euros).

Le tableau qui suit décrit l'évolution du schéma d'emploi entre 2019 et 2020.

EXÉCUTION DU SCHEMA D'EMPLOIS EN 2020

(en ETP)

Programme	Réalisé 2019	LFI + LFR 2020	Réalisé 2020	Écart LFI+LFR 2020 / Réalisé 2020
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	+ 596	1 934	+ 2 374	+ 440
141 - Enseignement scolaire public du second degré	- 3 780	- 440	+ 84	+ 524
230 - Vie de l'élève	- 71	0	+ 139	+ 139
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	- 304	0	+ 434	+ 434
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	- 256	0	+ 17	+ 17
143 - Enseignement technique agricole	- 53	- 60	- 85	- 25
<b>Total mission</b>	<b>- 3 868</b>	<b>+ 1 434</b>	<b>+ 2 963</b>	<b>+ 1 529</b>

Source : RAP 2019 et 2020.

● Les dépenses **hors titre 2** s'élèvent à **5,47 milliards d'euros en AE** (+ 6,6 %) et **5,42 milliards d'euros en CP** (+ 6,7 %). Ces crédits sont sur-exécutés de **54 millions d'euros en AE** et **140 millions d'euros en CP** principalement en raison de dépenses liées à la crise sanitaire, décrites dans le présent rapport.

● Les crédits ouverts en LFI ont été modifiés par les deux dernières lois de finances rectificatives <sup>(1)</sup> :

– à l'été, la LFR 3 a procédé à une ouverture nette de **126,5 millions d'euros** en AE et en CP sur le programme 230 *Vie de l'élève* afin de financer les dispositifs « 2S2C » et « Vacances apprenantes » respectivement à hauteur de 70 millions d'euros et 56,5 millions d'euros ;

– en fin de gestion, la LFR 4 a procédé à une annulation nette d'AE de 48,36 millions d'euros et une annulation nette de CP de 55,03 millions d'euros, ce mouvement portant sur divers programmes, notamment afin d'assurer les paies du mois de décembre 2020.

**I. LES PROGRAMMES 140, 141 ET 139 : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARGINALEMENT IMPACTÉE PAR LA CRISE SANITAIRE**

Les programmes 140, 141 et 139 regroupent **64,3 milliards d'euros de crédits en LFI pour 2020**, soit 87 % des crédits de la mission, **dont 63,4 milliards d'euros sur le titre 2 (98,6 % des crédits du programme)**.

S'agissant pour la quasi-totalité de crédits de personnels, la dépense exécutée sur 2020 a été très proche de la prévision.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020 et loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificatives pour 2020.

Le tableau ci-après récapitule les écarts entre la prévision en LFI et l'exécution pour chacun des trois programmes.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 140, 141 ET 139 EN 2020**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)
140 – Enseignement scolaire public du premier degré	23 070,0	23 101,8	+ 31,8 (+ 0,1%)	23 070,0	23 101,3	- 41,5 (- 1,8%)
<i>dont titre 2</i>	23 032,6	23 054,6	+ 22,0 (+ 0,1%)	23 032,6	23 054,6	+ 22,0 (+ 0,1%)
141 – Enseignement scolaire public du second degré	33 634,5	33 451,6	- 182,9 (- 0,5%)	33 635,5	33 452,2	- 183,3 (- 0,5%)
<i>dont titre 2</i>	33 530,9	33 359,7	- 171,2 (- 0,5%)	33 530,9	33 359,7	- 171,2 (- 0,5%)
139 – Enseignement scolaire privé du premier et du second degré	7 636,8	7 721,6	+ 84,8 (+ 1,1%)	7 636,8	7 721,6	+ 84,8 (+ 1,1%)
<i>dont titre 2</i>	6 834,6	6 918,8	+ 84,2 (+ 1,2%)	6 834,6	6 918,8	+ 84,2 (+ 1,2%)

Source : RAP 2020

S'agissant du **programme 140** (enseignement public du premier degré), les crédits exécutés de titre 2 s'élèvent à **23,05 milliards d'euros** contre 22,50 milliards d'euros en 2019 (+ **2,4 %**). L'exécution des crédits de titre 2 sur le **programme 141** (enseignement public du second degré) traduit une croissance moins dynamique de la dépense qui s'élève à **33,36 milliards d'euros** à comparer à 33,08 milliards d'euros en 2019 (+ **0,8 %**). Enfin, sur le programme 139 (enseignement privé), la dépense de titre 2 s'élève à **6,92 milliards d'euros** contre 6,83 milliards d'euros en 2019 (+ **1,3 %**).

Ces trois programmes concentrent 923 244 ETPT soit **90 % des emplois de la mission**. Le plafond d'emplois réalisé en 2020 diminue de **7 648 ETPT**, conséquence de l'**extension en année pleine du schéma d'emplois de 2019**, du **ralentissement des recrutements avec le décalage des concours** de la fonction publique, et d'**un moindre recrutement de contractuels** durant la fermeture des établissements scolaires au printemps 2020.

Le schéma d'emplois exécutés est en revanche positif et s'établit à **+ 2 892 ETP** dont + 2 374 ETP pour l'enseignement public du premier degré.

Le **pilotage de la masse salariale** est le principal enjeu de ces programmes et la marge de manœuvre est assez réduite, notamment du fait de la complexité particulière de la gestion des entrées et sorties des personnels. Le **dégel de la réserve de précaution**, utilisé de manière habituelle pour couvrir des besoins préexistants, ainsi que l'**absence en crédits de titre 2 de près de 10 % des effectifs** (81 350 ETPT) de l'éducation nationale – les assistants d'éducation (AED) et une partie des accompagnants d'élève en situation de handicap (AESH) – nuisent à la lisibilité budgétaire de ces trois programmes.

La rapporteure a également choisi d'observer plus en détail l'exécution des crédits liés à **la formation continue** des personnels enseignants, pour lesquels une sous-consommation est constatée chaque année.

#### **A. L'AMPLEUR DE LA MASSE SALARIALE SUR LES PROGRAMMES 140, 141 ET 139 LIMITE STRUCTURELLEMENT LES MARGES DE MANŒUVRE EN GESTION**

Le pilotage de ces trois programmes s'effectue, d'une part, sur les dépenses obligatoires du titre 2 par le biais des schémas d'emplois, d'autre part, sur les crédits hors titre 2 qui ne représentent qu'à peine 1,4 % des crédits de ces programmes.

En 2020, **la masse salariale a augmenté alors que le plafond d'emplois exécutés a diminué**. La gestion est donc à la fois contrainte et caractérisée par l'inertie des masses de crédits mouvementées. **Les dépenses supplémentaires hors titre 2 liées à la crise sanitaire**, qui sont détaillées ci-après, **n'ont donc pas eu un impact significatif sur l'exécution des crédits de ces programmes en 2020**.

##### **1. Une augmentation de la masse salariale malgré une diminution des emplois consommés**

Selon la Cour des comptes<sup>(1)</sup>, la hausse de la masse salariale de **571 millions d'euros** hors CAS pensions<sup>(2)</sup> (+ 1,4 %) en 2020 s'explique par :

– le glissement vieillesse technicité (GVT) pour **325 millions d'euros**<sup>(3)</sup>, soit 22 millions d'euros de plus que la prévision en LFI ;

– une diminution des heures supplémentaires générée par la crise sanitaire pour **46 millions d'euros** ;

– le coût du dispositif du parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) pour **305 millions d'euros**.

Le PPCR aura représenté **1 milliard d'euros depuis 2017**, soit deux fois plus que les mesures catégorielles.

La rapporteure rappelle que les enseignants bénéficieront en 2021 d'**une nouvelle revalorisation à hauteur de 400 millions d'euros** (500 millions d'euros en année pleine) avec la mise en œuvre de la dernière phase du déploiement du protocole PPCR.

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Enseignement scolaire, p. 37.

(2) Soit 0,92 milliard d'euros CAS pensions compris.

(3) La Cour signale un potentiel report de 30 millions d'euros sur 2021 en raison d'un décalage en paie de la prise en compte d'avancements du fait de retards en gestion.

La rapporteure se félicite de **cet effort significatif de l'État en faveur des personnels de l'éducation nationale**. Sans négliger la nécessité de surveiller la trajectoire des dépenses de personnels, elle recommande de **poursuivre les efforts en vue de renforcer l'attractivité des métiers de l'enseignement dans le cadre du « Grenelle de l'éducation »**.

**Recommandation (renouvelée) :** Maintenir les efforts de revalorisation du métier d'enseignant notamment en termes de rémunération.

## 2. L'impact de la crise sanitaire sur les schémas d'emplois

La crise sanitaire a affecté de façon modérée les schémas d'emplois, à l'exception du premier degré.

### a. *Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré*

La sur-exécution de 2 374 ETP est principalement due aux autorisations complémentaires de recruter en cours d'année qui visaient, d'une part, **à maintenir ouvertes des classes dans le premier degré en milieu rural** (1 498 ETP), d'autre part, **à recruter à titre temporaire de personnels contractuels** pour remplacer les enseignants vulnérables (1 529 ETP).

### b. *Sur le programme 141 Enseignement scolaire public du second degré*

La sur-exécution de 84 ETP s'explique, d'une part, par des autorisations complémentaires de recrutement liées à la mise en œuvre du Plan de relance par l'affectation de moyens supplémentaires pour l'ouverture de places pour les bacheliers en post-bac (475 ETP), d'autre part, par **la mise en place de la seconde heure supplémentaire annuelle (HSA)** depuis la rentrée de 2019 qui a permis de limiter le recours aux contractuels dans le second degré.

### c. *Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés*

Selon **le principe de parité avec l'enseignement public**, des autorisations complémentaires de recrutement ont également été obtenues pour 250 ETP afin de ne pas fermer des classes en milieu rural, pour 66 ETP pour la participation au Plan de relance afin d'ouvrir des places pour les bacheliers post-bac et 730 ETP afin de permettre le recrutement de maîtres délégués pour assurer le remplacement d'enseignants vulnérables. Sans ces recrutements exceptionnels, le schéma d'emplois aurait été sous-exécuté de 312 ETP.

### 3. L'impact de la crise sanitaire sur les dépenses hors titre 2

Sur les trois programmes 140, 141 et 139, **des dépenses supplémentaires et des économies sur les crédits hors titre 2 ont été constatées**. Dans la mesure où les crédits hors titre 2 représentent globalement moins de 2 % des crédits des trois programmes, **leur impact budgétaire est limité**.

#### *a. Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré*

L'impact de la crise sanitaire sur le programme 140 a été estimé par la DGESCO à une économie de **1,5 million d'euros** sur les frais de déplacement et sur la formation des personnels enseignants du premier degré (surcôté de 1,1 million d'euros et moindres dépenses de 2,6 millions d'euros).

Globalement, les crédits hors titre 2 consommés en 2020 s'élèvent à **46,77 millions d'euros en CP** (50,35 millions d'euros en 2019) dont 15,33 millions d'euros pour le seul **droit d'accueil** <sup>(1)</sup> (9,55 millions en 2019). Ils sont ainsi en diminution de 3,58 millions d'euros par rapport à 2019 (– 7 %).

Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

– la crise sanitaire avec le confinement puis le déconfinement progressif et les mesures de distanciation ;

– les consignes de la direction du budget, fin septembre, demandant aux contrôleurs budgétaires régionaux (CBR) de bloquer les demandes de fongibilité relatives au droit d'accueil. Faute de fongibilité, les académies ont dû régler le droit d'accueil sur leur dotation disponible. Ainsi, sur les 15,33 millions d'euros de dépenses de droit d'accueil, 12,67 millions d'euros ont fait l'objet de mouvements de fongibilité, le solde de 2,66 millions d'euros a été réglé sur la dotation globalisée des budgets opérationnels de programme académiques (BOPA) ;

– enfin, l'annulation de crédits de 2,8 millions d'euros en AE et de 3,1 millions d'euros en CP, dont 1,5 million d'euros prélevés sur les crédits mis en réserve, s'est répercutée sur les crédits disponibles des BOPA.

#### *b. Sur le programme 141 Enseignement scolaire public du second degré*

L'impact de la crise sanitaire sur ce programme consiste en une économie de 0,14 million d'euros sur les crédits pédagogiques, de 2,47 millions d'euros sur les frais de déplacement et de 2,29 millions d'euros sur la formation des personnels enseignants.

---

(1) La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a institué un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. Cela signifie qu'en cas de grève ou d'absence imprévisible d'un enseignant et d'impossibilité de le remplacer, l'élève bénéficie gratuitement d'un service d'accueil.

Globalement, les crédits hors titre 2 consommés en 2020 s'élèvent à **92,42 millions d'euros en CP** (120,58 millions d'euros en 2019). Ils sont ainsi en diminution de 28,16 millions d'euros par rapport à 2019 (– 23 %). Plusieurs facteurs expliquent cette situation :

– la crise sanitaire avec le confinement puis le déconfinement progressif et les mesures de distanciation ;

– des dépenses supplémentaires, d'une part, par **la contribution du ministère chargé de l'éducation nationale au développement de la plateforme « Ma classe à la maison »** du CNED pendant la première période de confinement (surcoût de 1 million d'euros), et, d'autre part, par **un soutien financier aux groupements d'établissements (GRETA)** <sup>(1)</sup> en difficulté (surcoût de 1,87 million d'euros) ;

– enfin, l'annulation de crédits de 16,31 millions d'euros en AE et de 17,08 millions d'euros dont 4,14 millions d'euros prélevés sur les crédits mis en réserve, s'est répercutée sur les crédits disponibles des BOPA.

### **c. Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés**

Au niveau de ce programme, un surcoût de **3,3 millions d'euros** a été constaté pour **le forfait d'externat** <sup>(2)</sup> pour le recrutement d'assistants d'éducation (AED), financé par redéploiement interne à hauteur de 2,3 millions d'euros et par un abondement de 1 million d'euros en LFR 4. Le forfait d'externat représente 678,3 millions d'euros, soit 85 % des dépenses hors titre 2 du programme.

Des dépenses additionnelles ont également été observées sur **les fonds sociaux** pour 0,7 million d'euros, financés par redéploiement, afin de prendre en considération les difficultés rencontrées par certaines familles d'élèves dans le contexte de crise sanitaire.

## **B. UN BESOIN DE DÉGEL DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION IDENTIFIÉ EN DÉBUT D'EXERCICE**

La réserve de précaution appliquée aux crédits de la mission s'est élevée à **426,4 millions d'euros en AE** et **420,8 millions d'euros en CP**, correspondant à un taux de 0,5 % sur les crédits de titre 2 et 4 % sur les autres crédits (soit un taux moyen de 0,58 % sur l'ensemble des crédits de la mission). Elle a fait l'objet d'un surgel de 205,2 millions d'euros sur le titre 2 qui tient compte de la moindre dépense liée aux grèves de janvier 2020.

---

(1) Structures de l'éducation nationale organisant les formations pour adulte (formation continue).

(2) Le forfait d'externat est versé aux établissements d'enseignement privé pour chacun des élèves inscrits dans une classe sous contrat d'association avec l'État. Il participe aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants.

La Cour des comptes souligne que la programmation budgétaire de la mission a reposé en 2020 (comme pour les années précédentes) sur l'hypothèse d'**un dégel intégral de la réserve de précaution de titre 2** pour couvrir **des besoins identifiés précocement** et non couverts en loi de finances initiale <sup>(1)</sup>. La réserve de précaution a ainsi été entièrement dégelée sur le titre 2 pour un montant de 403,6 millions d'euros.

Bien que modeste à l'échelle du montant total des crédits de la mission, il existe un problème, récurrent, de pilotage de la masse salariale, en raison d'une ouverture de crédits insuffisante en loi de finances initiale.

## 1. Un avis réservé du CBCM sur la programmation

En début de gestion, le contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a rendu **un avis favorable mais assorti de réserves** <sup>(2)</sup>. En effet, la programmation affichait un dépassement de crédits disponibles pour trois programmes de la mission. S'agissant des programmes 140 et 141, le CBCM relevait que la programmation reposait sur des ressources alors non acquises (reports, fongibilité).

Le CBCM a également relevé que pour les trois programmes portant l'essentiel des crédits de titre 2 (139, 140, 141) et pour le programme 230 *Vie de l'élève*, il ressortait de la programmation **un dépassement cumulé des crédits disponibles de 480 millions d'euros, supérieur à la réserve de précaution**.

Le CBCM a donc appelé le ministère à la vigilance sur l'exécution des crédits en fin de gestion.

## 2. Des marges de manœuvre réduites sur le titre 2

Interrogée par la rapporteure, la DGESCO estime qu'« il n'y a pas de sous-budgétisation des dépenses de titre 2 des programmes cités, qui traduisent toutefois, dans leur exécution, la difficulté à compenser une dépense nouvelle à due concurrence en cours d'exercice budgétaire (qui couvre, par ailleurs, deux années scolaires distinctes) ».

Sur les dépenses de titre 2 liées à la rémunération des agents, le ministère ne dispose en effet que de **peu de leviers en gestion pour compenser un nouvel aléa survenu postérieurement à la construction du PLF** (notamment après la rentrée scolaire) ou une erreur de prévision. La gestion 2020, dans le contexte de la crise sanitaire qui a fortement touché l'institution scolaire et les familles, illustre ces difficultés.

---

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Enseignement scolaire*, p. 5. et 14.

(2) *Rapport annuel du CBCM près le MENJS et le MESRI relatifs à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2020*, avril 2021, p. 16.

En outre, de manière structurelle, l'affectation des enseignants stagiaires recrutés l'année précédente doit obligatoirement être réalisée en cours de gestion de l'année suivante, ce qui est aussi **un facteur de rigidité** qui explique pour partie les écarts entre les schémas d'emplois prévus et ceux effectivement réalisés.

**a. Sur le programme 139 Enseignement privé du premier et du second degrés**

Selon la DGESCO, le dépassement des crédits de titre 2 résulte de plusieurs facteurs non connus lors de la construction du PLF :

– un écart de socle (dépassement de masse salariale plus élevé que prévu fin 2019 se répercutant sur le socle 2020) ;

– le coût plus élevé que prévu du schéma d'emplois constaté fin 2019 ;

– le financement d'emplois et d'heures supplémentaires créés à la rentrée scolaire 2020, à la suite de la crise sanitaire, au titre de la non-fermeture de classes en milieu rural dans le premier degré ;

– la prime exceptionnelle covid notamment pour l'accueil des enfants de personnels prioritaires.

**b. Sur le programme 140 Enseignement scolaire public du premier degré**

Le dépassement s'expliquerait, également, par des facteurs intervenus ou analysés en cours de gestion qui diffèrent de la budgétisation initiale :

– un GVT constaté plus élevé que la budgétisation en LFI ;

– des rétablissements de crédits moins importants que prévu ;

– le financement sous enveloppe de la création de postes non prévus en LFI pour pallier les effets de la crise sanitaire dans les écoles rurales ;

– également la prime exceptionnelle Covid notamment pour l'accueil des enfants de personnels prioritaires).

**3. Une prévision budgétaire néanmoins perfectible**

Cependant, le dégel de la réserve de précaution sur le titre 2 a servi pour l'essentiel à **permettre la liquidation de la paie de décembre 2020** pour trois programmes et non, comme le prévoit la LOLF, à faire face à des aléas de gestion.

À cela s'ajoutent des mouvements de fongibilité asymétrique (46,1 millions d'euros) qui, bien que peu significatifs à l'échelle du budget de la mission, suggèrent des possibilités d'amélioration de la prévision budgétaire.

Toutefois, le taux d'exécution des crédits de titre 2 de la mission est très proche de 100 %, ce qui est cohérent avec les besoins de financement constatés en cours de gestion.

### **C. DES CRÉDITS DE FORMATION CONTINUE NETTEMENT SOUS-CONSOMMÉS**

En termes de consommation des crédits, la crise sanitaire à **une incidence sur la formation continue des personnels enseignants** du fait du calendrier des formations et de la part prépondérante des formations réalisées en présentiel.

Ainsi, les crédits exécutés en 2020 pour la formation continue s'élèvent à **56,5 millions d'euros** contre 71 millions d'euros en 2019. En 2019, les crédits étaient également sous-consommés.

#### **1. Un schéma directeur de la formation continue qui a dû être adapté au contexte sanitaire**

La DGESCO dispose depuis 2019 d'**un schéma directeur de la formation continue** qui intègre les orientations pour la formation professionnelle des enseignants pour la période 2019-2022 et porte sur trois grandes thématiques : « se situer dans le système éducatif », « se perfectionner et adapter ses pratiques professionnelles », « être accompagné dans son évolution professionnelle et valoriser ses compétences ».

La DGESCO a indiqué à la rapporteure que la direction générale des ressources humaines (DGRH) avait organisé d'avril à juin 2020 une série de réunions bilatérales avec chaque académie, afin d'engager un dialogue sur le suivi de mise en œuvre du schéma directeur de la formation continue dans le contexte de la crise sanitaire.

#### **2. Des progrès à réaliser pour promouvoir la formation continue des enseignants**

La Cour des comptes reconnaît que des efforts ont été faits mais propose d'**intégrer la formation continue dans les obligations de services des personnels enseignants** <sup>(1)</sup>. Elle estime que « les dispositions du code de l'éducation applicables à tous les enseignants sont peu nombreuses et ont une portée normative limitée » et que « le contenu de la formation continue reste principalement utilisé [...] comme un vecteur de transmission des réformes plutôt que de développement professionnel des enseignants ».

Sur cette thématique, le secrétariat général du MENJS a précisé à la rapporteure que, selon le code de l'éducation, « la formation continue est obligatoire pour chaque enseignant ». Les enseignants du premier degré doivent 108 heures

---

(1) *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire, octobre 2017, p. 26-29.*

d'activités pédagogiques dont 18 heures de formation continue <sup>(1)</sup>. Pour le second degré, la formation continue est comprise dans le temps de travail. Seuls les enseignants bénéficiant d'actions de formation pendant les vacances peuvent bénéficier d'une allocation de formation, limitée à cinq jours.

La rapporteure préconise une réflexion sur **les moyens à mettre en œuvre pour élargir le panel des formations ouvertes aux enseignants dans le cadre de la formation continue et pour encourager plus fortement ceux-ci à se former tout au long de leur carrière.**

**Recommandation :** Mettre l'accent sur la formation continue des personnels enseignants.

## **II. LE PROGRAMME 230 : DES DISPOSITIFS RENFORCÉS POUR MIEUX ACCOMPAGNER LES ÉLÈVES DANS LE CONTEXTE INÉDIT DE 2020**

Le programme support *Vie de l'élève* se caractérise par l'importance des crédits d'intervention (titre 6) destinés à la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et assistants d'éducation (AED) dans le cadre de l'inclusion scolaire. **Ces crédits, qui représentent 53 % du programme, auront augmenté de plus de 61 % depuis 2018.**

Les dépenses exécutées s'élèvent à **6 042,3 millions d'euros en AE** (+ 7,2 % par rapport à 2019) et **6 041,2 milliards d'euros en CP** (+ 7,1 %) et dépassent la prévision en LFI de 72,5 millions d'euros en AE et 74,7 millions d'euros en CP. Ce dépassement de 1,2 % s'explique par une surconsommation des crédits d'intervention au titre de la rémunération des AESH (2 815 emplois non prévus initialement par la LFI ont été pourvus dans le cadre du contingent supplémentaire de 4 000 recrutements annoncé par le ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports à l'automne 2020) et des AED.

Des crédits ont été ouverts en LFR 3 à hauteur de **126,5 millions d'euros en AE et en CP** hors titre 2 pour financer le dispositif « Sport, santé, culture et civisme (2S2C) » et l'élargissement du volet « École ouverte » du dispositif « Vacances apprenantes ». En fin de gestion, la LFR 4 a ouvert 36,4 millions d'euros sur le titre 2 et annulé 49,2 millions d'euros en AE et 50,2 millions d'euros en CP.

*L'exécution des crédits du programme en 2020, détaillée par titre, est synthétisée par le tableau ci-après :*

---

(1) Décret n° 2018-775 du 30 juillet 2018 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 230 PAR TITRE EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)
230 – Vie de l'élève	5 966,5	6 042,3	+ 72,5 (+ 1,2%)	5 966,5	6 041,2	+ 74,7 (+ 1,2%)
<i>dont titre 2</i>	2 771,6	2 764,4	- 7,2 (-0,2%)	2 771,6	2 764,4	- 7,2 (-0,2%)
<i>dont titre 3</i>	46,8	48,9	+ 2,1 (+ 4,5%)	46,8	48,1	+ 1,3 (+ 2,8%)
<i>dont titre 6</i>	3 148,1	3 229,0	+ 80,9 (+ 2,6%)	3 148,1	3 228,7	+ 80,6 (+ 2,%)

Source : RAP 2020

**1. Les dispositifs « 2S2C » et « Vacances apprenantes » ont été renforcés pour soutenir les élèves fragilisés par la crise sanitaire**

Les dépenses supplémentaires, induites par la crise de la covid-19 en 2020, s'élèvent au total à **44,6 millions d'euros** sur le hors titre 2 et concernent :

- l'achat de masques à hauteur de 2,8 millions d'euros, soit :

– 2,5 millions d'euros au titre de l'achat de 300 000 masques destinés aux élèves des unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) du second degré, aux enseignants et aux AESH des ULIS du premier et du second degré, ainsi qu'aux enseignants des classes ordinaires ayant des élèves sourds ou malentendants dans le premier et le second degrés ;

– 0,3 million d'euros au titre de l'achat de 45 000 **masques inclusifs** <sup>(1)</sup> taille enfant à destination des élèves de 6 à 11 ans sourds et malentendants scolarisés en milieu ordinaire, pôles d'enseignement des jeunes sourds (PEJS) et ULIS ;

- l'achat de thermomètres à destination des établissements scolaires à hauteur de 3 millions d'euros ;

- l'achat de **5 000 ordinateurs portables** à hauteur de 3,8 millions d'euros, afin de permettre aux élèves, qui ne disposent pas d'outils numériques personnels, de conserver le lien avec l'école dans le cadre d'un confinement (élèves contaminés par le virus, cas contact) ;

- une subvention exceptionnelle de 1,2 million d'euros destinée à verser une avance de trésorerie aux établissements scolaires devant effectuer des **remboursements aux familles des voyages scolaires annulés** dans le contexte de la crise sanitaire ;

(1) Il s'agit de masques transparents permettant la lecture labiale.

- la mise en œuvre du dispositif « **Vacances apprenantes** » à hauteur de **23,7 millions d’euros**, mis en place après le confinement afin de permettre aux élèves fragilisés par celui-ci de bénéficier d’un renforcement scolaire et d’activités éducatives et de loisirs, au vu des crédits (7,9 millions d’euros) dédiés à « **École ouverte** » ;

- la mise en œuvre du dispositif « **2S2C** » (Sport, Santé, Culture, Civisme) à hauteur de **10,2 millions d’euros**, mis en place, lors du déconfinement du mois de mai 2020, et jusqu’à la fin de l’année scolaire, afin de permettre l’accueil des élèves sur une partie du temps scolaire pendant laquelle ils n’avaient pas la possibilité d’être avec leur professeur habituel du fait des règles sanitaires applicables. Ces modalités d’accueil et d’activités proposées ont fait l’objet de conventions passées entre l’État (directeurs académiques des services de l’éducation nationale - DASEN) et les collectivités territoriales ;

À l’inverse, **des économies plus modestes** ont été observées pour 1,5 million d’euros sur le hors titre 2 et concernent principalement les frais de déplacement des personnels (CPE, médecins, infirmiers, AED, AESH) durant la période du confinement.

## **2. Le transfert du financement des AESH et AED vers le titre 2 s’effectue progressivement**

**Les crédits d’intervention destinés aux AED** sont portés par l’action n° 1 *Vie scolaire et éducation à la responsabilité* et sont versés aux EPLE employeurs au titre de l’assistance éducative. Les dépenses à ce titre ont représenté **1,39 milliard d’euros** en AE et en CP (1,36 milliard d’euros en 2019, soit + 2,7 %). Elles ont rémunéré **50 354 ETPT** (49 300 ETPT en 2019).

**Les crédits pour la rémunération des AESH** relèvent des titres 2 et 6, et sont portés par l’action n° 3 *Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap*.

**Les dépenses exécutées sur le titre 6** se sont élevées à **868,8 millions d’euros** en AE et en CP, pour des crédits ouverts en LFI de 807,2 millions d’euros. La surconsommation s’explique par la création de 4 000 ETP supplémentaires, annoncée à l’automne 2020. Au final, **32 346 ETPT** ont été rémunérés en moyenne en 2020 sur le titre 6. Pour mémoire, **en 2019, 15 704 ETPT** avaient été rémunérés sur le titre 6 pour un montant de **403,3 millions d’euros en AE et en CP**. Ce doublement des crédits consommés est la traduction de l’engagement du président de la République et du Gouvernement **en faveur de l’école inclusive** qui est l’ambition du quinquennat.

Le nombre d’AESH rémunérés sur le titre 2 était de **35 647 ETPT** en moyenne en 2020 dont 12 479 ETPT en CDI. **Les CDI ne représentent donc que 18 % des 67 993 ETPT d’AESH tous titres confondus.**

Dans le cadre de la professionnalisation des personnels chargés d'une mission d'accompagnement collectif ou mutualisé des élèves en situation de handicap, le nouveau statut d'AESH, créé en 2014 <sup>(1)</sup>, offre à ces personnels la possibilité de bénéficier d'un CDI après six ans de fonctions. **Ces AESH en CDI sont alors transférés sur le titre 2.** Le rythme de transfert des emplois AESH vers le titre 2 est de 910 ETP par an afin de couvrir les CDIations annuelles.

La DGESCO, interrogée par la rapporteure, indique que « tant qu'une partie du contingent d'AESH sera pris en charge par des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), qui sont employeurs, avec rémunération sur des crédits hors titre 2, il ne sera pas possible de les inclure dans le plafond d'emplois ministériel ».

La DGESCO estime qu'il est nécessaire d'étudier les conditions et les risques inhérents au changement de titre de rémunération, d'analyser la sécurité juridique d'une éventuelle bascule des contrats, d'en évaluer les conséquences organisationnelles, notamment au niveau des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), ainsi que sur la gestion des ressources humaines de ces agents.

En premier lieu, **la rapporteure se félicite du recrutement massif d'AESH réalisé au cours de l'année 2020 pour répondre pleinement au défi de l'inclusion scolaire.** Leur nombre passe en effet de **50 381 à 67 993 ETPT** (+ 17 612 ETPT, soit une augmentation de plus d'un tiers). Le nombre d'élèves en situation de handicap accueillis à l'école a également progressé, passant **de 361 500 en 2019 à près de 385 000 en 2020.**

En second lieu, elle salue l'installation le 27 février 2020 d'**un comité consultatif des AESH**, qui s'accompagne d'un agenda social et d'un nouveau cadre de gestion des AESH.

Elle insiste **sur la nécessité de poursuivre le mouvement de déprécarisation des AESH et de leur donner des perspectives réelles d'évolution.** Elle recommande d'accélérer la CDIation au cours des prochaines années.

**Recommandation (reformulée) :** accélérer la transformation des emplois d'AESH en CDI et ouvrir l'agenda social pour donner des perspectives.

---

(1) Décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap.

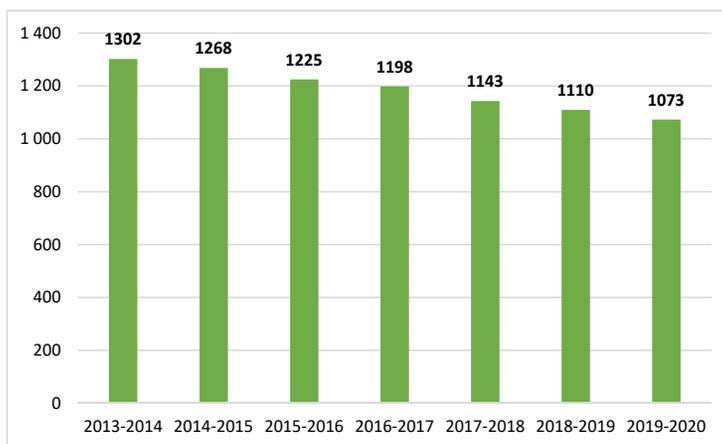
### 3. Le sujet spécifique de la santé des élèves dans le contexte pandémique

La crise sanitaire a de nouveau souligné l'importance d'un dispositif de santé à l'école performant alors que l'on déplore les défaillances du système français à cet égard depuis de nombreuses années.

La rapporteure s'est souvent exprimée sur ce sujet, considérant que les lacunes du service de santé scolaire ne sont pas seulement qu'une question de moyens mais également d'organisation.

La consommation de crédits réalisée sur l'action n° 2 *Santé scolaire* du programme vient conforter cette analyse. Alors que les crédits ouverts en LFI s'élevaient à 516,2 millions d'euros en AE et en CP, la dépense exécutée est de **573,4 millions d'euros** en AE et en CP. **Malgré une sur-exécution de 11 % des crédits alloués à la santé scolaire, la performance de celle-ci ne s'est pas améliorée** (voir *infra* e.).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉDECINS SCOLAIRES DE 2014 À 2020



Source : MENJS-DEPP, personnels rémunérés en activité au 30 novembre.

#### a. L'attractivité limitée des métiers de la médecine scolaire dont le pilotage a été longtemps insuffisant

Selon la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, **le manque de médecins scolaires est patent**. Avec 1 073 ETPT et 976 ETP au 30 novembre 2020 pour 12,5 millions d'élèves, le taux d'encadrement des élèves est en moyenne d'un médecin pour 12 500 élèves en 2020, soit 15 % en moins qu'en 2013. Le renouvellement des effectifs vieillissants est difficile : un tiers des postes de médecins sont vacants.

(1) Cour des comptes, Les médecins et les personnels de santé scolaire, communication du 27 mai 2020 à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF.

Hormis les effectifs de médecins, **les effectifs des autres personnels ont augmenté** : pour les infirmiers la hausse est de 40 % en 20 ans, alors que les effectifs scolaires sont restés stables ; ceux des assistants sociaux et des psychologues ont crû respectivement de 9 % et de 5,2 %. Le ministère dispose des crédits pour recruter 30 % de médecins supplémentaires mais les conditions de rémunération et d'exercice du métier sont en l'état trop peu attractives.

La rapporteure partage l'avis de la Cour qui estime qu'**un effort de revalorisation des médecins**, dont le coût budgétaire serait modeste (3 millions d'euros toutes choses égales par ailleurs), **doit impérativement s'accompagner d'une réorganisation de la médecine scolaire**. La DGESCO avait annoncé entamer des travaux à ce sujet<sup>(1)</sup>.

*b. Le déploiement de la stratégie de l'« École promotrice de santé »*

Interrogée par la rapporteure sur les initiatives menées par le MENJS sur la santé scolaire, la DGESCO a indiqué que le ministère déploie, depuis janvier 2020, **une nouvelle stratégie dite « École promotrice de santé »** qui s'articule autour :

– du **suiti biomédical des enfants**, de la prévention des troubles et de leurs répercussions, ainsi que des comportements à risque ;

– de la **promotion de la santé** entendue comme un état de bien-être et non une seule absence de troubles ;

– d'un **parcours éducatif de santé** regroupant l'ensemble des éducations transversales en matière de santé, notamment l'éducation à la sexualité, la prévention des conduites addictives, l'éducation à l'alimentation et la promotion de l'activité physique ;

– de l'**organisation d'environnements physiques et relationnels** propices à une bonne santé au sein des écoles et établissements scolaires.

La gouvernance de cette stratégie repose sur un réseau d'équipes académiques pluri-catégorielles, ne se limitant pas aux seuls personnels de santé et de service social, en charge de former les personnels en contact avec les élèves et d'impulser des actions de promotion de la santé. Au niveau des établissements, le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), qui associe l'ensemble de la communauté scolaire et ses principaux partenaires locaux, notamment les collectivités territoriales et des associations agréées, contribue à définir les priorités en matière de promotion de la santé autour d'un diagnostic partagé.

La DGESCO reconnaît que **« l'activité habituelle de visites médicales et de dépistages obligatoires, de prévention et de promotion de la santé s'est poursuivie dans des conditions dégradées depuis mars 2020 »**. Elle précise qu'il n'y a pas pour l'heure de statistiques disponibles de l'impact de la crise sur cette

---

(1) Voir rapport spécial n° 3399 annexe 24 du PLF 2021, p. 45.

activité. Toutefois, « les visites médicales obligatoires ayant lieu, habituellement, majoritairement de janvier à juin, l'impact est estimé comme étant assez fort. »

*c. Le resserrement des liens avec les ARS et la CPAM*

Conséquence de la crise sanitaire, le MENJS a procédé à **un resserrement des liens avec ses partenaires en matière de santé**, en particulier avec les agences régionales de santé (ARS) et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Il en est attendu, dans les prochaines années, des conséquences positives sur les coopérations locales, par exemple en matière de dépistage bucco-dentaire, visuel, auditif ou des troubles du langage et de l'apprentissage.

*d. Le « Grenelle de l'éducation » doit mener à une réforme des professions de la santé scolaire*

Le MENJS étudie actuellement, dans le cadre du « Grenelle de l'éducation », **les statuts et les rémunérations des professionnels de santé de l'éducation nationale**, afin de mettre en cohérence la priorité accordée à la promotion de la santé incluant la prévention portée par la stratégie nationale de santé 2018-2022 et l'attractivité de ces professions de la prévention en milieu scolaire.

La rapporteure suit avec attention les réflexions du MENJS et souhaite que celles-ci permettent d'aboutir à une réforme cohérente d'ensemble de la médecine scolaire.

**Recommandation (reformulée) :** Poursuivre les travaux en cours concernant la médecine scolaire afin de mettre en œuvre une réforme d'ensemble en 2022.

*e. La maquette de performance doit être améliorée pour permettre de mieux suivre les progrès en matière de promotion de la santé à l'école*

Si la Cour des comptes relève **une amélioration du dispositif de performance** dans son ensemble, avec une réduction sensible du nombre d'objectifs et d'indicateurs <sup>(1)</sup>, elle considère, comme la rapporteure, que la maquette de performance reste perfectible.

Pour le programme 230, la Cour formule une critique concernant l'indicateur **Proportion d'élèves des écoles en éducation prioritaire ayant bénéficié d'une visite médicale dans leur 6<sup>ème</sup> année** (indicateur 2.1) <sup>(2)</sup>. L'indicateur ne porte pas sur tous les élèves mais uniquement ceux scolarisés en REP/REP+ et ne permet donc pas d'avoir une vision d'ensemble de la politique de l'éducation nationale en matière de prévention et de promotion de la santé.

---

(1) Au niveau de la mission, on comptait dans le PAP 2010 pas moins de 26 objectifs et 104 indicateurs. Le PAP 2020 ne présente plus que 16 objectifs et 50 indicateurs.

(2) Dans sa communication du 27 mai 2020 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des Comptes soulignait la baisse des réalisations de bilans de santé de la sixième année, estimées à 18 % seulement en 2018.

Dans son précédent rapport, la rapporteure avait également appelé à faire évoluer cet indicateur. La cible prévue dans le PAP 2020 était **particulièrement ambitieuse** (95 % en REP+ et 90 % en REP) alors que la réalisation de 2019 était décevante (57 % en REP+ et 56 % en REP). La réalisation de 2020 n'est pas connue à ce jour et ne figure donc pas dans le RAP.

La DGESCO a indiqué à la rapporteure que l'évolution de cet indicateur est effectivement souhaitable mais a souhaité expliquer les raisons pour lesquelles elle en diffèrait la mise en œuvre.

Elle rappelle que le choix, dans le PAP 2018, de centrer l'indicateur sur l'éducation prioritaire visait à rappeler l'objectif de réduction des inégalités de santé dès le plus jeune âge. Sur le plan technique, elle souligne qu'en prenant un échantillon plus petit, elle fiabilise l'interprétation de l'indicateur. En outre, « les objectifs et les modalités d'organisation des visites médicales à 3 ans et de la sixième année sont encore dans l'attente du cadre réglementaire prévu par la loi [du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance] ».

La rapporteure insiste sur **l'enjeu que représente pour la prévention et le dépistage le respect des cycles de visites médicales obligatoires pour tous les élèves**. Elle sera attentive à ce que la maquette de performance permette de restituer le plus fidèlement possible les évolutions dans ce domaine pour mesurer l'efficacité des mesures annoncées par la DGESCO.

### **III. LE PROGRAMME 214 : LES MOYENS ALLOUÉS AU SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ONT ÉTÉ MOBILISÉS POUR GARANTIR LA CONTINUITÉ PÉDAGOGIQUE**

Le programme 214, **qui concentre 80 % des crédits de fonctionnement de la mission**, porte les ressources consacrées à la mise en œuvre de la politique de l'éducation nationale. Il est placé sous la responsabilité du secrétariat général du MENJS (SGMENJS). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, la réforme de l'organisation territoriale de l'État a procédé au rapprochement entre l'éducation, la jeunesse et les sports au sein du MENJS au niveau des services déconcentrés que pilote le secrétariat général. Le SGMENJS a été fortement mobilisé **pour la mise œuvre du plan de continuité pédagogique de l'enseignement scolaire** en 2020.

L'exécution des crédits du programme en 2020, détaillée par titre, est synthétisée par le tableau ci-après.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 214 PAR TITRE EN 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)	LFI 2020	Exécution 2020	Écart (%)
214 – Soutien de la politique de l'Éducation nationale	2 367,1	2 238,1	- 129,0 (- 5,4%)	2 229,5	2 188,0	- 41,5 (- 1,8%)
<i>dont titre 2</i>	1 604,9	1 517,1	- 87,8 (- 5,5%)	1 604,9	1 517,1	- 87,8 (- 5,5%)
<i>dont titre 3</i>	576,6	586,4	+ 9,8 (+ 1,7%)	553,7	531,0	- 22,7 (- 4,1%)
<i>dont titre 5</i>	177,5	112,5	- 65,0 (- 36,6%)	62,9	113,0	+ 50,1 (+ 79,6%)
<i>dont titre 6</i>	8,0	22,1	+ 14,1 (+ 176%)	8,0	26,9	+ 18,9 (+ 236%)

Source : RAP 2020.

Les dépenses représentent **2 238,1 millions d'euros en AE** (- 3,5 % par rapport à 2019) et **2 188 millions d'euros en CP** (- 3,3 %) et sont nettement inférieures à la prévision en LFI, la sous-exécution provenant pour les deux-tiers d'une moindre consommation des crédits de titre 2.

**1. L'exécution des crédits révèle des dépenses supplémentaires mais également des économies**

La crise sanitaire a engendré des économies importantes sur les indemnités de jury et sur les frais de déplacement en raison de l'annulation des épreuves d'admission. Parallèlement, les surcoûts portent essentiellement sur **l'acquisition de matériels prophylactiques et de désinfection** et sur **l'équipement informatique**. Ces dépenses non anticipées ont généré des restes à payer pour un montant de 17,1 millions d'euros qui devront être couverts en 2021.

Les principales charges et économies nouvelles concernent les actions 2, 6 et 8 du programme.

**a. Sur l'action 2 « Évaluation et contrôles »**

Une économie de 0,7 million d'euros en CP a été constatée sur les frais de déplacement des membres de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) et des inspecteurs santé et sécurité au travail (ISST), compte tenu des restrictions sur les déplacements.

**b. Sur l'action 6 « Politique de ressources humaines »**

Un surcoût de 0,5 million d'euros s'explique par des versements de compensation des effets du confinement aux prestataires de restauration collective qui ont maintenu leur activité.

Par ailleurs, des économies plus significatives par rapport à 2019 ont été constatées sur les postes de dépenses suivants :

- Formation : – 6,3 millions d’euros ;
- Concours : – 6,2 millions d’euros ;
- Frais de changement de résidence : – 1,6 million d’euros.

*c. Sur l’action 8 « Logistique, système d’information, immobilier »*

**28,58 millions d’euros en CP** de dépenses de fonctionnement courant sont directement liées à la crise sanitaire. Il s’agit principalement d’**achats de masques** (57 millions d’unités pour 14,96 millions d’euros), de tests antigéniques (5,85 millions d’euros) et d’équipements de protection individuelle (2,44 millions d’euros). Les coûts logistiques relatifs à leur approvisionnement se sont élevés à 2,11 millions d’euros.

Concernant les **dépenses informatiques**, le surcoût a été estimé à 14,74 millions d’euros. Les dépenses ont permis de couvrir les besoins immédiats pour la mise en œuvre du **plan de continuité d’activité** (PCA) et pour le déploiement du travail à distance des agents. L’**acquisition d’ordinateurs portables** a constitué le **principal poste de surcoût** (13,59 millions d’euros).

Par ailleurs, 0,3 million d’euros ont été consacrés aux dépenses d’entretien courant (prestations supplémentaires de ménage et de nettoyage, désinfection des locaux, installation de distributeurs, approvisionnement de matériel et de produits d’entretien et de nettoyage).

Les économies sur les **frais de déplacement** se sont élevées à 5,7 millions d’euros en CP, représentant **une moindre exécution de 5,1 millions par rapport à 2019**. En outre, une sous-exécution de 1,5 million d’euros a été constatée sur les **énergies et fluides**, les bâtiments ayant été moins occupés.

*d. Sur l’action 9 « Certification »*

Sur cette action qui regroupe les crédits destinés à l’**organisation des examens et concours**, **une sous-exécution de 20 millions d’euros** a été constatée par rapport à la LFI. Elle intègre un surcoût pour des dépenses locales de mesures prophylactiques Covid (gels, masques, lingettes), pour un montant de 1,4 million d’euros. Cette sous-exécution s’explique par l’annulation des examens au profit du contrôle continu, générant des économies sur les frais de déplacement et d’organisation.

**Sur les dépenses de titre 2**, la sous-exécution par rapport à la LFI s’élève à **80,9 millions d’euros**, compte tenu de la baisse des frais d’indemnisation des membres de jury.

## 2. Le CNED et Réseau Canopé ont été fortement sollicités durant la crise sanitaire

Cinq opérateurs sont rattachés à la mission (CEREQ, France Éducation internationale (FEI), CNED, ONISEP et Réseau Canopé). Ils participent à la **mise en œuvre de la politique éducative** et perçoivent chacun **une subvention pour charges de service public**. Depuis plusieurs années, ces établissements s’inscrivent dans une dynamique de modernisation afin d’offrir aux usagers une expérience toujours plus pertinente.

### ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES AUX OPÉRATEURS

(en millions d’euros)

	LFI 2019	Réalisation 2019	LFI 2020	Réalisation 2020
CEREQ	7,03	7,04	6,93	6,85
France éducation international	5,94	6,00	0	0,29
CNED	28,57	31,56	28,57	31,64
ONISEP	29,58	29,53	27,55	27,61
Réseau Canopé	90,21	91,85	87,08	87,84
<b>Total</b>	<b>161,33</b>	<b>165,97</b>	<b>150,13</b>	<b>154,23</b>

Source : SGMENJS et RAP 2019-2020.

Les ressources allouées aux opérateurs se sont élevées à **154,23 millions d’euros** en 2020 (0,2 % des crédits de la mission), en baisse de 11,7 millions d’euros par rapport à 2019 dont la moitié s’explique par l’absence de versement de subvention à FEI dont le fonds de roulement est excédentaire. Les emplois sous plafond représentent 2 888 ETPT, soit 295 ETPT de moins que la prévision, en raison de vacances de postes non pourvus et de gels d’emplois pour maîtriser la masse salariale.

L’activité de **FEI**, établissement tourné vers l’international, a été **fortement impactée par la crise sanitaire**. L’exécution de son budget devrait être déficitaire de 7,3 millions d’euros pris en charge sur le fonds de roulement.

Le **CNED** a eu une contribution très active dans la mise en place de la continuité pédagogique, notamment à travers le dispositif « **Ma classe à la maison** ». 11,9 millions de comptes élèves et familles, et près de 500 000 comptes enseignants ont été créés. Son coût global a été de **3,3 millions d’euros** dont 2,8 millions d’euros au titre du FSE. De plus, l’intérêt accru des usagers pour l’enseignement à distance, dû à la crise sanitaire et à la dynamique commerciale engagée depuis trois ans, a conduit à une augmentation des inscriptions (102 000 contre 85 000 en 2019 soit + 20 %) et du chiffre d’affaires facturé (**58,9 millions d’euros** contre 52,5 millions d’euros en 2019).

Le tableau suivant rend compte de l'augmentation en 2020 par rapport à 2019 de la consultation des principaux services utilisés par les élèves, les enseignants et les parents. Le fait marquant est l'utilisation exponentielle de la visioconférence.

	Élèves	Enseignants	Parents
Courrier électronique	+ 30,4 %	+ 105,1 %	+ 209,2 %
Cahier de textes	+ 2,4 %	+ 112,7 %	+ 82,6 %
Travail collaboratif	- 7,2 %	+ 73,8 %	+ 46,6 %
Parcours pédagogiques	+ 57,8 %	+ 202 %	+ 25,2 %
Visioconférence	+ 574 200 %	+ 52 410 %	-

Source : DGESCO.

Parallèlement, la crise a favorisé l'accélération de la transformation de **Réseau Canopé** vers la formation au et par le numérique, et en cela répondre aux besoins d'accompagnement des enseignants pour assurer la continuité pédagogique au travers de sa plateforme Canotech. Dans le cadre du PIA, Réseau Canopé a été désigné, pilote du projet e-INSPE, plateforme de formation à distance des professeurs. Ce projet représente un montant de 11 millions d'euros.

Les deux autres opérateurs (CEREQ, ONISEP) ont été moins impactés par la crise sanitaire dans leurs activités.

### 3. Des indicateurs globalement satisfaisants dans un contexte atypique

D'une manière générale, les indicateurs du programme sont conformes à la cible.

● Les sous-indicateurs *Postes non pourvus à la rentrée scolaire et Durée moyenne de vacances de postes* (indicateur 1.1) présentent des résultats moins bons qu'attendus. Ainsi, le nombre de postes vacants à la rentrée atteint 1 831 dans le premier degré et 2 238 dans le second degré alors qu'il était attendu inférieur à 1 000 dans le premier degré et inférieur à 2 100 dans le second degré. La durée moyenne de vacances dans le second degré <sup>(1)</sup> était de 22,5 jours pour une cible inférieure à 18.

Le SGMENJS a indiqué à la rapporteure que le nombre de postes vacants reste marginal (0,56 % en moyenne dans le premier degré et 0,51 % en moyenne dans le second degré, avec des variations selon les académies). L'allongement de la durée des vacances est dû aux difficultés de recrutement de contractuels lors des trois premières semaines de la rentrée 2020 en raison du contexte sanitaire.

---

(1) Dans le second degré, selon que les absences sont inférieures ou supérieures à 15 jours, la responsabilité du remplacement relève respectivement de l'établissement ou des services académiques. Les remplacements sont effectués par des enseignants titulaires sur zone de remplacement (TZR) ou par des enseignants contractuels.

• Au niveau de l'indicateur *Efficacité et efficacité du remplacement des personnels* (indicateur 2.4), les quatre sous-indicateurs sont en retrait par rapport à 2019 et inférieurs à leur cible respective.

**INDICATEUR 2.4 : EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS**

(en %)

Sous-indicateurs	Réalisation 2019	Prévision actualisée 2020	Réalisation 2020
Enseignement scolaire public du premier degré : taux de remplacement	83,3	85	78,9
Enseignement scolaire public du premier degré : taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçant	70,7	75	62,2
Enseignement scolaire public du second degré : taux de remplacement	96,8	97	96,4
Enseignement scolaire public du second degré : taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçant	89,7	90	86,7

Source : RAP 2020.

Selon le SGMENJS, « l'effet conjugué des grèves de décembre 2019 et de la situation sanitaire liée au coronavirus a eu un impact important sur les indicateurs de remplacement de l'année scolaire 2019-2020, notamment dans le premier degré ». Durant la période de confinement, la continuité pédagogique a été assurée<sup>(1)</sup> mais les potentiels de remplacement ont eux-mêmes été affectés d'absences limitant ainsi les ressources pour couvrir les remplacements. Le SGMENJS a indiqué à la rapporteure que « la tension sur le remplacement se poursuit encore en 2020-2021 ».

• S'agissant des indicateurs *Dépenses de fonctionnement par agent* (indicateur 3.1) et *Ratio d'efficacité bureautique* (indicateur 3.2), les réalisations 2020 sont logiquement en forte augmentation, en raison des dépenses bureautiques additionnelles précédemment mentionnées (le coût bureautique par poste atteint 1 294 euros contre 876 euros en 2019). Le SGMENJS considère que ce surcoût est transitoire, le renouvellement du parc devant générer dès 2021 des économies de maintenance.

---

(1) Le dispositif réglementaire du remplacement s'appuie sur le décret n° 2017-856 du 9 mai 2017 relatif à l'exercice des fonctions de remplacement des enseignants du premier degré, et sur la circulaire du 15 mars 2017 relative à l'amélioration du dispositif de remplacement des premier et second degrés.

#### **IV. LE PROGRAMME 143 : DES RÉSULTATS TOUJOURS PROBANTS MAIS DES PERTES DE RECETTES IMPORTANTES DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE**

En 2020, l'enseignement technique agricole regroupe 806 établissements scolaires, dont 217 publics et 589 privés, dispensant des formations allant de la quatrième aux CPGE et au BTS dans les **domaines de formation variés** que sont la production, la transformation et la commercialisation de produits agricoles et agroalimentaires, le service en milieu rural, l'aménagement, l'environnement.

**Plus de 190 000 élèves**, étudiants et apprentis, sont scolarisés dans un établissement de l'enseignement agricole technique, dont environ un tiers dans l'enseignement public et deux tiers dans l'enseignement privé. Par ailleurs, plus de 14 millions d'heures-stagiaires en formation continue pour adultes ont été dispensées en 2020.

Les crédits exécutés sur le programme s'élèvent à **1,46 milliard d'euros en AE et en CP**. Ils sont quasi-identiques avec la prévision de la LFI (1,47 milliard d'euros) et comparables avec ceux exécutés en 2019 (1,47 milliard d'euros également). Pour autant, **l'enseignement agricole a été plus impacté que l'enseignement scolaire par les conséquences de la crise de la covid-19**, certains établissements rencontrant même des difficultés de trésorerie.

##### **1. Un impact financier important dû à la fermeture des établissements**

L'enseignement agricole a été particulièrement touché par la crise sanitaire en raison de **sa pédagogie innovante laissant une place importante aux cours pratiques** mais également de **son modèle de financement**. Ce dernier fait appel à une part significative de fonds propres compte tenu des activités économiques importantes et de la présence quasi-systématique d'un internat. En effet, les établissements d'enseignement agricole intègrent **un ensemble de structures : lycées, exploitations agricoles, ateliers technologiques, centres de formation continue, etc.** En outre, **60 % des élèves sont internes**.

La fermeture des établissements a conduit à des pertes de recettes sur leurs activités économiques et sur l'hébergement des élèves internes, estimées à **29,9 millions d'euros** <sup>(1)</sup>.

Ce montant correspond à diverses dépenses exceptionnelles destinées à assurer **la continuité pédagogique pour les élèves** (classe virtuelle, acheminement des devoirs, etc.), à l'achat de masques, à des aides sociales, au financement de la bourse exceptionnelle de 150 euros aux étudiants boursiers de l'enseignement supérieur de l'enseignement (1,18 million d'euros) ainsi qu'au versement d'une aide particulière aux établissements en difficulté.

---

*(1) Selon la DGER, les pertes de recettes brutes s'élevaient à 46 millions d'euros dont, pour les pertes d'activités, 16 millions d'euros pour le public et près de 9 millions d'euros pour le privé, et pour les pertes d'hébergement/restauration, 10 millions d'euros pour le public et 14 millions d'euros pour le privé.*

Ces mesures ont été financées par fongibilité, le **dégel intégral de la réserve de précaution** (5,46 millions d'euros) et par **une ouverture de crédits en LFR 4 du 30 novembre 2020** (7,38 millions d'euros).

## 2. Des aides spécifiques ont été nécessaires pour les établissements en difficulté

La fermeture des établissements d'enseignement agricole a eu **des conséquences financières significatives** pour un certain nombre d'établissements qui se sont manifestées par **des ruptures de trésorerie et des difficultés à assurer les salaires des agents contractuels** sur budget sans recours à l'emprunt, le fonds de roulement ne permettant pas d'assurer un nombre de jours de fonctionnement suffisant.

Suite aux deux enquêtes réalisées au printemps et à l'été 2020 pour évaluer les pertes et les surcoûts directement imputables à la crise sanitaire ainsi que la situation financière des établissements sur la base de leur trésorerie et de leur prévision de résultat et de fonds de roulement, la DGER a mené une dernière enquête à la date du 31 octobre 2020 qui a permis d'affiner les critères de sélection et de cibler 130 établissements. Ceux-ci relèvent aussi bien du public que du privé <sup>(1)</sup>. À l'issue de cette enquête **une aide financière a été déléguée à ces établissements**.

Le tableau ci-dessous recense la répartition de l'aide financière (**10,2 millions d'euros**) accordée aux établissements de l'enseignement technique agricole fin 2020 :

### RÉPARTITION DES AIDES AUX ÉTABLISSEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLIC ET PRIVÉ EN 2020

(en ETP)

	Public	CNEAP	UNREP	UNMFREO	Sans affiliation
Nombre total d'étab.	174	182	41	364	1
Nombre étab aidés	55	22	5	47	1
Pourcentage	31,6%	12,1%	12,2%	12,9%	100,0%
Montant de l'aide	6 896 000	1 209 500	278 000	1 766 500	50 000
Montant moyen	125 382	54 977	55 600	37 585	50 000
Montant maximum	400 000	120 000	110 000	59 500	50 000
Montant minimum	7 000	12 500	26 000	9 000	50 000

Source : DGER, ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

(1) Établissements relevant du CNEAP (Conseil national de l'enseignement agricole privé), de l'UNREP (Union nationale rurale d'éducation et promotion) et de l'UNMFREO (Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation).

La DGER a indiqué à la rapporteure qu' « un comité de pilotage comprenant la sous-direction des établissements, des dotations et des compétences et l'Inspection de l'enseignement agricole de la DGER ainsi que le service financier et les services de la CBCM du MAA s'est réuni le 20 novembre 2020 et a donné son accord sur les critères retenus pour le choix des établissements et la répartition de l'aide. Chaque établissement aidé a établi **une convention avec l'autorité académique de son ressort et la DGER**. Cette convention prévoit la réalisation d'un **plan d'action pour rétablir sa situation financière** et qui sera présenté devant le comité en juin 2021 ».

**La rapporteure** se félicite du soutien apporté aux établissements d'enseignement agricole que la crise sanitaire a mis en difficulté. Elle recommande **la poursuite en 2021 du suivi particulier de ces établissements** dans la mesure où la fermeture des établissements scolaires du 5 avril au 3 mai 2021 pourrait rendre nécessaire de nouvelles aides.

**Recommandation :** poursuivre le soutien financier aux établissements de l'enseignement technique agricole en difficultés.

### 3. Les indicateurs montrent que la filière agricole permet toujours une excellente insertion dans la vie professionnelle

Les indicateurs de performance sont satisfaisants en 2020. Ainsi, le **taux de réussite** élevé résulte du contexte dans lequel se sont tenues les épreuves et la prépondérance du contrôle continu. Il ne peut servir de référence mais il est comparable celui observé pour l'enseignement scolaire.

#### TAUX DE RÉUSSITE AUX EXAMENS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

(en %)

Examens	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Prévision 2020 <sup>(1)</sup>	Réalisé 2020
BTSA	74,7	79,1	91,5	91,1
Bac S Bac techno	91,3	89,9	98,5	98,6
Bac Pro	85,6	85	92,9	92,9
CAPA	95,6	95,9	96,2	96
Moyenne pondérée	86,4	85,7	93,8	92,6

Source : RAP 2020 et DGER.

La Cour des comptes fait remarquer que cet indicateur n'existe pas pour les programmes 139 et 141, l'indicateur assimilé portant sur le « taux d'accès au diplôme »<sup>(2)</sup>. Elle recommande, dans un souci d'harmonisation, d'aligner l'indicateur du programme sur ceux de l'enseignement scolaire.

(1) Prévision actualisée.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Enseignement scolaire, p. 76.

Le **taux d'insertion professionnel** constaté après 7 et 33 mois après l'obtention du diplôme, qui constitue l'autre indicateur du programme, n'est pas encore connu pour 2020. Les résultats 2019 ont pu être intégrés et montrent des taux d'insertion professionnelle satisfaisant (92 % pour les BTSA).

La rapporteure se félicite que l'**enseignement technique agricole continue d'être une filière d'excellence** malgré le contexte difficile pour les enseignants et les élèves.



## SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LA GESTION DES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Le thème de la « souffrance au travail » connaît depuis une dizaine d'années une certaine popularité qui témoigne de son actualité dans la sphère sociale et dans la recherche en sociologie.

L'année 2020 a été particulièrement difficile pour toute la communauté éducative, enseignants et non enseignants, qui s'est mobilisée sans compter pour assurer la continuité pédagogique au bénéfice de tous les élèves.

Certaines enquêtes montrent cependant que le contexte aurait contribué à accroître le nombre d'enseignants en difficulté.

C'est la raison pour laquelle la rapporteure spéciale s'est intéressée aux contraintes et aux difficultés particulières auxquelles les personnels de l'enseignement scolaire sont confrontés. Elle a ensuite cherché à **identifier les dispositifs existants ou en cours de déploiement s'agissant de la prévention et de la prise en charge de ces personnels**, que ce soit au sein du MENJS ou à l'extérieure de ce ministère, tout en examinant les coûts associés lorsqu'il était possible de les distinguer, l'objectif étant de pouvoir formuler des recommandations.

### I. LES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE : UNE NOTION AUX CONTOURS MAL DÉFINIS

L'expression de personnels « en difficulté » semble **plus relever d'une terminologie institutionnelle que d'une catégorisation scientifique**. Les difficultés que peuvent rencontrer les enseignants dans leur exercice de leur métier ne sont pas une excroissance ou une dérive de celui-ci mais sont constitutives de cette profession singulière.

Les auditions réalisées par la rapporteure ont mis en évidence des contraintes particulières qui sont propres à l'exercice au métier d'enseignant.

## A. LE MÉTIER D'ENSEIGNANT : DES SPÉCIFICITÉS ET DES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES

Dans une première approche, la rapporteure a cherché à en connaître plus sur les contraintes et les difficultés du métier d'enseignant.

### 1. Une profession aux contraintes particulières

#### *a. La nécessité d'avoir un haut niveau de compétences et de le maintenir*

Le recrutement des enseignants repose sur **le niveau master** (niveau 7), que ce soit pour l'accès au concours de recrutement de professeurs des écoles (CRPE) pour enseigner de la maternelle à l'élémentaire, ou aux concours d'enseignement du secondaire (CAPES, CAPET, Agrégation, etc.).

**La pratique quotidienne met souvent à l'épreuve les compétences** et requiert une remise à niveau régulière. La qualification initiale ne suffit pas à garantir le maintien d'une qualification suffisante sur la durée de la carrière.

La formation continue apparaît donc essentielle pour maintenir des compétences alors même que les pratiques pédagogiques évoluent rapidement, avec une accélération récente liée au développement du numérique (environnement numérique de travail – ENT) et de l'enseignement à distance (visioconférence, webinaire, etc.).

#### *b. La porosité des frontières entre activités personnelles et professionnelles*

Au-delà des obligations réglementaires de service (ORS) (*voir encadré ci-après*), le temps de travail des enseignants ne se limite pas aux heures de cours. **Il y a une continuité entre le temps de présence devant la classe et, particulièrement dans le secondaire, le temps de travail à la maison.** L'enseignant n'est donc pas déchargé de la contrainte de travail une fois rentré chez lui : il prépare ses cours et corrige les devoirs des élèves. Le contexte de crise sanitaire a renforcé cette contrainte pour les enseignants du primaire alors qu'elle était peu ressentie auparavant pour ces enseignants.

Françoise Lantheaume, professeure en sciences de l'éducation, souligne que « ces frontières poreuses entre espace personnel et espace professionnel représentent une charge mentale accrue », puisque lorsqu'elles arrivent, **les difficultés rencontrées dans la gestion de classe sont « apportées à la maison »**. Comme dans beaucoup de métiers qui impliquent un important investissement relationnel, intervient la question subjective de la distanciation par rapport aux « difficultés importées » venant du travail.

Les organisations syndicales soulignent l'« envahissement » que peut représenter le travail à la maison, accentué avec la crise sanitaire.

### **Les obligations réglementaires de service des enseignants**

Les enseignants disposent d'un régime dérogatoire au sein de la fonction publique s'agissant de leur temps de travail. Les obligations réglementaires de service (ORS) sont notamment définies par deux décrets<sup>(1)</sup>. Le service d'enseignement comprend des heures d'enseignement en présence des élèves auxquelles s'ajoutent des heures de service.

#### **Dans l'enseignement du premier degré :**

Le service s'organise en **24 heures hebdomadaires d'enseignement** à tous les élèves auxquelles s'ajoutent 108 heures annuelles se répartissant de la manière suivante<sup>(2)</sup> :

- 36 heures consacrées aux **activités pédagogiques complémentaires (APC)** ;
- 18 heures pour l'**animation et les actions de formation continue**, dont 9 heures sous la forme de sessions à distance sur supports numériques ;
- 6 heures pour les **conseils d'école** ;
- 48 heures forfaitaires consacrées à des travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation (PPS) des élèves en situation de handicap, à l'élaboration d'actions visant à améliorer la continuité pédagogique entre cycles et la liaison avec le collègue, à l'identification des besoins des élèves, à l'organisation des APC.

Les directeurs d'école bénéficient d'une décharge de direction qui varie selon le nombre de classes dont ils ont la responsabilité : de 4 jours fractionnables pour une classe à une demi-décharge à partir de 9 classes et une décharge complète à partir de 13 classes.

#### **Dans l'enseignement du second degré :**

Les **certifiés**, les **professeurs en lycée professionnel (PLP)** ainsi que les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC)<sup>(3)</sup> doivent **18 heures hebdomadaires**. Les documentalistes y dérogent avec une ORS de 36 heures hebdomadaires dont 30 heures de présence en centre de documentation.

Les **agregés** (hormis en EPS : 17 heures hebdomadaires) doivent **15 heures hebdomadaires**.

Les chefs de travaux doivent 39 heures par semaine et les CPE 40h40.

Les **professeurs d'EPS** doivent 20 heures hebdomadaires dont 3 heures consacrées à l'animation de l'activité sportive

Un **allègement de service** d'une heure est accordé aux enseignants qui effectuent leur service sur 2 communes différentes ou sur 3 établissements (y compris TZR, à défaut, cette heure est payée en HSA) ou qui assurent au moins 8 heures de cours en sciences physiques ou SVT dans les collèges ou il n'y a pas d'agent de laboratoire.

**Deux heures supplémentaires année (HSA)** peuvent être inscrites sur la ventilation de service de l'enseignant (sauf ceux à temps partiel et les PEGC).

Source : MENJS

---

(1) Circulaire du ministre de l'éducation nationale du 4 février 2013.

(2) Décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du premier degré et décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

(3) Ce corps d'enseignant exerçant dans deux disciplines est en extinction depuis 2003. Il ne reste plus qu'environ 600 PEGC.

### *c. La tension générée par l'enchaînement rapide des réformes*

L'enseignement scolaire français fait régulièrement l'objet de réformes. Ainsi, **depuis 2005, pas moins de cinq grandes réformes** <sup>(1)</sup> (réforme Fillon en 2005, réforme Chatel en 2009, réforme Peillon en 2013, réforme Vallaud-Belkacem en 2016, réforme Blanquer en 2018) ont modifié le cadre d'exercice de l'enseignement scolaire, que ce soit dans l'enseignement élémentaire, au collège et au lycée.

C'est un contexte qui, selon les organisations syndicales, nécessite en permanence d'**adapter la pratique pédagogique aux « injonctions »** reçues de la hiérarchie pour décliner sur le terrain les nouvelles orientations issues de la réforme qui entre en vigueur.

L'autonomie de l'enseignant – **sa liberté pédagogique** – qui est « un élément essentiel de l'exercice de son métier » (F. Lantheaume) doit se concilier avec les prescriptions de la réforme, mais elle **peut également entrer en conflits avec les directives**, d'autant qu'« il n'y a pas toujours congruence entre directives nationales et directives locales ». Par exemple, il peut y avoir un antagonisme entre la consigne d'améliorer les résultats des élèves dans leur ensemble et celle de faire du sur-mesure en faisant de l'accompagnement personnalisé.

Les organisations syndicales soulignent que « le rythme effréné des réformes éducatives génère aussi un stress » (UNSA) et « impacte la mobilité géographique des enseignants » (FSU).

### *d. Une hiérarchie à la fois proche et lointaine*

Le **positionnement de la hiérarchie** fait l'objet d'un questionnement.

La hiérarchie de l'enseignant est considérée proche quand il s'agit, pour la direction de l'établissement, de mettre en œuvre l'organisation pédagogique (ventilation de service, conseils de classe, etc.) et les réformes. Elle est plus lointaine lorsqu'il s'agit de régler des situations complexes, conflictuelles pour lesquelles ils ont besoin de soutien de la hiérarchie, d'où un « sentiment d'abandon » parfois ressenti par certains enseignants et relayé par les organisations syndicales.

Cette ambiguïté est plus marquée dans l'enseignement primaire du fait du rôle particulier du directeur d'école.

---

(1) Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, décret n° 2015-544 du 19 mai 2015 relatif à l'organisation des enseignements au collège, loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

### *e. Une profession particulièrement exposée au regard extérieur*

La transmission de la connaissance est aujourd'hui bouleversée par l'arrivée des nouvelles technologies. Celles-ci amplifient **le questionnement de la société sur l'école et les enseignants**.

Parallèlement, les enseignants s'estiment souvent mal considérés, parfois par les parents mais surtout par les médias (« *profbashing* »), les articles de presse ayant souvent une tonalité négative selon les organisations syndicales. Leur capacité à transmettre le savoir fait l'objet d'une remise en question qui participe au malaise enseignant. Sont également mis en exergue les congés trop généreux dont bénéficieraient les enseignants, calqués sur ceux des élèves, c'est-à-dire sur les vacances scolaires.

Cependant, la mobilisation exceptionnelle des personnels enseignants pour assurer la continuité pédagogique pendant la crise sanitaire a indubitablement modifié la perception nuancée portée jusqu'à présent sur le métier d'enseignant.

## **2. Les difficultés du métier**

### *a. Savoir poser des limites et s'organiser pour éviter l'isolement*

Le **risque d'isolement** est l'une des difficultés identifiées tant par la DGRH du MENJS que par les organisations syndicales et les universitaires avec lesquels la rapporteure s'est entretenue.

Le **métier d'enseignement est solitaire par certains aspects**, puisque la préparation des cours se fait chez soi ou, à tout le moins, largement individuellement. Le rapport social est parfois peu sollicité en dehors des élèves.

Il nécessite **des capacités d'organisation** pour « jongler » avec l'emploi du temps. Selon Françoise Lantheaume, « l'impression de ne pas arriver à planifier correctement peut générer un questionnement sur la compétence alors que le problème vient de l'ajustement aux situations qui ne vient qu'avec l'expérience ». L'enseignant doit être en capacité de se fixer des limites à lui-même dans son exigence.

### *b. Un manque d'équipements individuels et collectifs*

Les organisations syndicales soulignent les lacunes de l'équipement individuel et collectif des enseignants, alors que l'usage du numérique se développe.

### *c. Des « acteurs » vieillissants face à un « public » toujours aussi jeune*

Les études sociologiques montrent que **la démographie enseignante est vieillissante, en lien avec l'entrée plus tardive dans la carrière et l'allongement de celle-ci**.

L'âge moyen de néo-titulaires de l'enseignement scolaire a augmenté de 2,6 ans dans le premier degré et de 3,9 ans dans le second degré entre 2008 et 2018 pour s'établir respectivement à 30 ans et 31,6 ans <sup>(1)</sup>. L'âge moyen de la retraite était de 59,5 ans dans le premier degré et 62,4 ans dans le second degré en 2018. Les enseignants de plus de 50 ans représentaient en 2018 25 % des effectifs dans le premier degré et 30 % des effectifs dans le second degré. En Italie par exemple, 50 % des enseignants ont plus de 50 ans.

Les enseignants restent donc plus longtemps devant les élèves. Or les élèves restent, par définition, toujours aussi jeunes. De génération en génération, les jeunes évoluent, dans leurs comportements, leurs aptitudes et leurs besoins, en même temps que les modalités d'apprentissage se transforment. « On n'enseigne pas de la même façon à 60 ans qu'à 25 ans » souligne F. Lantheaume, pour qui la question que se pose un enseignant en fin de carrière est « comment durer, en bonne santé, toujours engagé dans son métier en étant heureux dans son travail ».

Les organisations syndicales rapportent que les enseignants plus âgés expriment un sentiment de dégradation des conditions de travail, de pression et de manque de soutien et de reconnaissance, plus fort que leurs cadets.

#### *d. La capacité à gérer une classe*

Le métier d'enseignant se caractérise par la **gestion d'une classe**, c'est-à-dire la capacité à maintenir l'ordre. Cette difficulté touche tous les enseignants, qu'ils soient néo-titulaires ou chevronnés.

Le directeur du CNED estime que « dans certaines classes dans l'enseignement primaire, l'enseignant peut avoir à consacrer près de 40 % de son temps à la gestion sociale du groupe ».

L'enseignement est **une profession d'accueil du public** : accueil des élèves, mais également des familles lors des rendez-vous individualisés enseignants-parents notamment.

La DGRH du MENJS reconnaît qu'« il y a une thématique nouvelle de violence de la part de certains élèves et de familles à l'égard des professeurs, que ce soit dans le premier degré ou dans le secondaire ». Elle est localisée dans certains établissements.

---

(1) Note d'information n° 20.17 de la DEPP, mai 2020.

## **B. UNE PROFESSION QUI NE SEMBLE PAS ÊTRE PLUS SUJETTE QUE D'AUTRES À LA « SOUFFRANCE AU TRAVAIL »**

### **1. Les facteurs d'exposition aux risques psychosociaux ne sont pas les mêmes pour les enseignants que pour les cadres du privé**

Dans une étude menée en 2016 <sup>(1)</sup>, la DEPP a, à partir de données de la DARES, réalisé une étude destinée à déterminer s'il existe **une spécificité enseignante d'exposition aux facteurs de risques psychosociaux (RPS)**, en comparant les résultats obtenus avec ceux des cadres et professions intermédiaires de la fonction publique.

L'étude conclut qu'en 2013, **les enseignants étaient plus exposés à certains facteurs de RPS que les cadres, avec une forte intensité de leur métier, des exigences émotionnelles plus importantes et un manque de soutien hiérarchique et entre collègues, notamment dans le premier degré.**

En moyenne, **les enseignants du premier degré sont, de loin, les plus exposés à l'intensité et à la complexité du travail**, suivis par les cadres en contact avec un public. Les moins exposés sont les enseignants du second degré et les cadres sans contact avec un public. Dans l'ensemble, **les femmes ressentent en moyenne plus la pression de leur métier**. Il en est de même pour les salariés de 30-39 ans. À noter que **les enseignants de moins de 30 ans dans le premier degré ressentent une plus forte intensité et complexité de leur métier** que ceux du second degré.

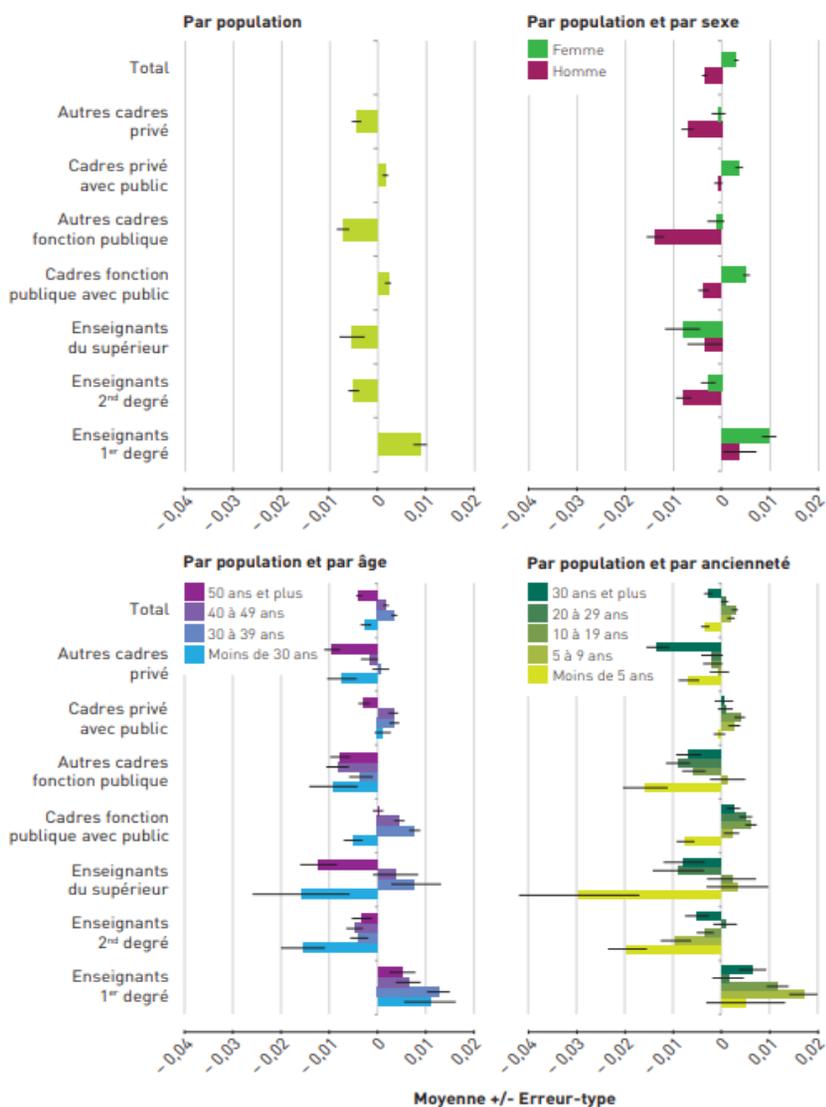
À l'inverse, l'étude de la DEPP relève que certains facteurs de RPS sont moins marqués chez les enseignants. D'une part, ceux-ci peuvent **concilier leur temps personnel et professionnel** plus facilement que les cadres. D'autre part, le contenu du travail est jugé plus riche, donne **une plus grande autonomie** (liberté pédagogique) et permet de se sentir « plus utile ». Enfin, les enseignants auraient **moins de pression quant aux objectifs quantitatifs** et à **l'imprévisibilité du rythme de travail** que les cadres du privé.

Au final, cette étude conclut que les facteurs d'exposition des enseignants aux RPS **ne sont pas les mêmes que ceux observés pour les cadres**, sans pour autant être plus nombreux.

---

(1) S. Jégo, C. Guillo, *Études et statistiques de la DEPP*, Les enseignants face aux risques psychosociaux. Comparaison des enseignants avec certains cadres du privé et de la fonction publique en 2013, décembre 2016.

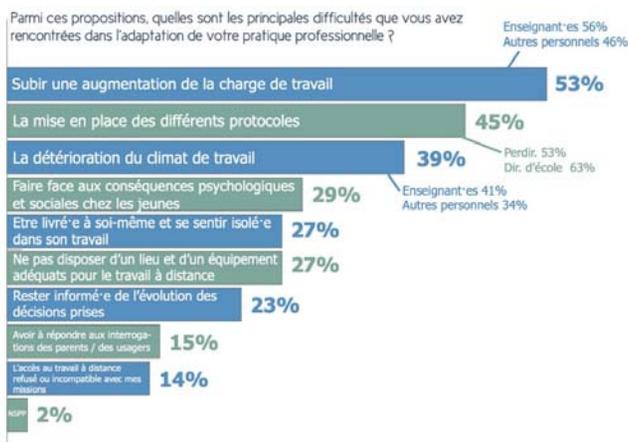
**Moyenne et erreur-type de l'indice sur l'intensité et la complexité du travail**



Source : DEPP, 2016.

La rapporteure a souhaité recueillir l'avis des organisations syndicales. Celles-ci considèrent « a minima que la souffrance au travail de la profession est croissante » (UNSA) et que « la période actuelle [de crise sanitaire] amène à nuancer les conclusions de l'étude de la DEPP, car nous constatons une augmentation des collègues concernés par les RPS » (SGEN-CFDT). L'UNSA

publie un baromètre annuel <sup>(1)</sup> dont l'édition 2021 montre que la crise du covid-19 a été « **un élément déstabilisateur et source de surcharge** » pour 35 % des enseignants. Par ailleurs, les enseignants ont adapté leur pratique professionnelle. Le graphique ci-dessous rend compte des principales difficultés rencontrées par les enseignants dans le contexte inédit de l'année 2020.



Source : UNSA Éducation, 2021.

Le syndicat national des lycées et collèges (SNALC) a réalisé en 2018 une étude <sup>(2)</sup> sur la souffrance des personnels de l'éducation nationale. Elle conclut à l'imputabilité de la souffrance au travail, dans la plupart des situations, à l'institution elle-même.

Pour sa part, l'association L'Autonome de solidarité laïque (ASL), active dans la protection et l'accompagnement des enseignants, relève qu'« avec un indice de santé psychique nettement inférieur à celui de la population générale, les études montrent que les conditions d'exercice au sein de l'éducation nationale sont difficiles et le malaise bien réel ».

Pour F. Lantheaume, qui a analysé les difficultés professionnelles dans divers métiers, « il n'y a pas plus de souffrance au travail chez les enseignants d'une manière générale que dans d'autres professions ». Elle relève que les enseignants font plus facilement appel aux soins que les cadres du privé. Il n'est pas mal vu d'aller voir un psychologue (les personnels techniques, tels que les ATOSS, ont cependant moins cette propension).

(1) Le baromètre UNSA 2021 a été publié le 25 mai 2021. Il provient d'une enquête réalisée entre le 8 mars et le 8 avril 2021 à l'aide des réponses fournies à partir d'un questionnaire (15 questions). 34 888 enseignants ont répondu.

(2) Mémoire sur la souffrance des professeurs et personnels non enseignants de l'éducation nationale, novembre 2018.

### Focus sur les risques psychosociaux (RPS)

Les risques psychosociaux (RPS) correspondent à des situations de travail où sont présents, combinés ou non :

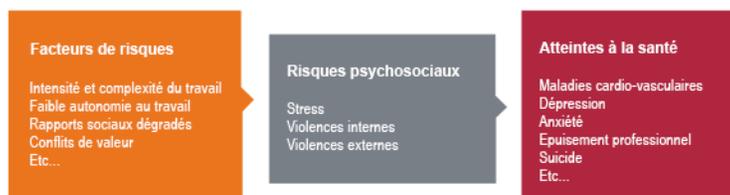
– **du stress** : déséquilibre entre la perception qu'une personne a des contraintes de son environnement de travail et la perception qu'elle a de ses propres ressources pour y faire face ;

– **des violences internes** commises au sein de l'entreprise par des salariés : harcèlement moral ou sexuel, conflits exacerbés entre des personnes ou entre des équipes ;

– **des violences externes** commises sur des salariés par des personnes externes à l'entreprise (insultes, menaces, agressions, etc.).

Ce sont des risques qui peuvent être induits **par l'activité elle-même** ou générés **par l'organisation et les relations de travail**.

L'exposition à ces situations de travail peut avoir des conséquences sur la santé des salariés.



Les risques psychosociaux sont souvent imbriqués. Ils ont des origines communes (surcharge de travail, manque de clarté dans le partage des tâches, intensification du travail, mode de management, etc.). Ces risques peuvent interagir entre eux : ainsi le stress au travail peut favoriser l'apparition de violences entre les salariés qui, à leur tour, augmentent le stress dans l'entreprise.

Ils ont également des spécificités (en termes de facteurs de risque, de réglementation, etc.) qu'il convient de prendre en compte dans un objectif de prévention.

Comme l'impose la réglementation, les risques psychosociaux doivent être pris en compte au même titre que les autres risques professionnels. Il est nécessaire de les évaluer, de planifier des mesures de prévention adaptées et de donner la priorité aux mesures collectives susceptibles d'éviter les risques le plus en amont possible.

Source : INRS

## 2. Des situations différentes qui ne permettent pas définir un portrait-type de l'enseignant en difficulté

Si le métier d'enseignant se singularise par des contraintes et des difficultés particulières dont on peut faire l'inventaire, **définir ce qu'est un « enseignant en difficulté » est plus complexe** car les difficultés rencontrées par un enseignant peuvent être d'ordre professionnel (gestion de classe, mutation, etc.) comme d'ordre personnel (vie familiale, santé, etc.) voire les deux en même temps.

## **La DGRH n'a pas d'indicateurs sur les personnels en difficulté de l'enseignement scolaire.**

Elle se réfère au rapport sur l'état de la fonction publique en 2020 <sup>(1)</sup> qui indique que les enseignants ne sont pas plus arrêtés que les autres cadres de la fonction publique. Selon les chiffres cités dans ce rapport, **32 % des enseignants ont eu au moins un arrêt dans l'année** <sup>(2)</sup> soit moins que pour la fonction publique dans son ensemble (36 %). Le nombre moyen d'arrêt pour raison de santé était de **11,4 jours par an au MENJS contre 13,5 jours par an dans les autres ministères.**

En dehors de ces éléments généraux, la DGRH estime qu'**il n'est pas aisé de créer un ou plusieurs indicateurs** qui délimiterait de manière non subjective un personnel en difficulté d'un personnel qui ne l'est pas. D'une part, tous les enseignants rencontrent des difficultés à un moment de leur carrière (cela peut être par exemple le cas au cours d'une année pour une classe particulière). D'autre part, les difficultés peuvent être de nature et d'intensité variables, se cumuler éventuellement et l'enseignant peut ou non être capable d'y faire face seul.

Hors vie personnelle et santé, les difficultés identifiées par la DGRH sont notamment :

– l'**insuffisante maîtrise de la discipline enseignée**, par la perte de compétences pédagogiques faute d'une mise à niveau régulière, voire parfois dès la formation initiale ;

– l'**insertion dans la communauté éducative**, avec le risque d'isolement de l'enseignant qui ne parvient pas à trouver sa place au sein du collectif des collègues enseignants de l'établissement ;

– des **difficultés personnelles**, qui peuvent être d'ordre financier.

**Comme il a été dit précédemment, la DGRH ne dispose d'aucun élément chiffré.**

La MGEN a, logiquement, une approche plus médicale de l'enseignant en difficulté. Elle a indiqué à la rapporteure que sa fondation d'entreprise (Fondation d'entreprise pour la Santé publique-MGEN) avait identifié trois risques majeurs de santé pour les enseignants : **les RPS, les troubles musculo-squelettiques et la voix.** Dans une enquête qu'elle avait réalisée en 2014, elle notait que 20 % des arrêts de travail des enseignants étaient dus à des troubles de la voix (les enseignants utilisent leur voix jusqu'à 6 heures par jour, en particulier dans le premier degré).

---

(1) DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2020, octobre 2020, p. 287.

(2) L'année de référence est 2016.

Selon les universitaires, il n’y a pas d’âge précis pour être « en difficulté ». Ils soulignent néanmoins trois périodes de la vie professionnelle propices à la survenance de difficultés dans l’exercice du métier :

– la néo-titularité, c’est-à-dire la **première affectation** après l’INSPE, en fonction de la difficulté à gérer la classe ;

– pour les femmes, le **retour de congé de maternité**, qui doit être concilié avec la gestion du quotidien au domicile ;

– la **fin de carrière**, qui peut coïncider avec une lassitude pour l’enseignement et avec des contraintes familiales (s’occuper des parents âgés).

Ainsi, il n’existe pas un « portrait-type » de l’enseignant en difficulté.

### **C. LES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ NE FONT PAS L’OBJET D’UN TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ EN GESTION**

Les auditions de la DAF et de la DGRH du MENJS montrent qu’il n’y a **pas de gestion particulière des personnels en difficulté en tant que tels**. La rapporteure s’est également entretenu avec le recteur de la région académique d’Île-de-France, recteur de Paris. Il lui a confirmé qu’au niveau de son académie, « aucune étude analytique n’est disponible [...] les personnels en difficulté ne font pas l’objet en gestion d’un traitement spécifique ».

Seule la situation administrative de l’agent est connue en RH. Sa situation médicale est, bien entendu, inconnue du SI RH.

En paie, la seule donnée disponible est l’effectif des agents en congé de longue durée (CLD). Pour le ministère, il s’élevait au 31 décembre 2020 à **5 600 ETPT, soit 0,6 % de l’ensemble des ETPT de l’éducation nationale**. La masse salariale concernée (traitement indiciaire et indemnités) s’élevait à 175 millions d’euros. Pour 46 %, il s’agit d’enseignants du premier degré et pour 54 %, du second degré.

## II. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNELS EN DIFFICULTÉ

La rapporteure a cherché à évaluer les moyens budgétaires consacrés à la prévention et à la prise en charges des personnels en difficulté et identifier les dispositifs concernés.

### A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN APPARENCE RÉDUITS MAIS QUI NE TRADUISENT PAS LES EFFORTS RÉALISÉS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE PRISE EN CHARGE

#### 1. Une problématique qui ne fait pas l'objet d'un pilotage budgétaire spécifique

La direction des affaires financières (DAF) du MENJS a indiqué à la rapporteure que **la question de la gestion des personnels en difficulté de l'enseignement scolaire n'a jamais véritablement été abordée sous l'angle budgétaire**. Il semble qu'il n'y ait jamais eu d'analyse financière sur ce sujet, ce qu'a confirmé la Cour des comptes à la rapporteure.

La prise en compte de cette problématique évolue cependant positivement au sein du MENJS, sans avoir *stricto sensu* une traduction strictement budgétaire, c'est-à-dire sous la forme de crédits de prévention ou de traitement ou d'accompagnement psychosocial que l'on pourrait retrouver dans une maquette budgétaire (action, sous-action). En conséquence, la DAF recommande d'avoir « **une approche large** » pour évaluer le coût de la prévention et de la prise en charge des personnels en difficulté.

En effet, certaines réformes de grande ampleur conduite depuis 2018 sont structurantes pour la prévention et le traitement des difficultés des personnels de l'enseignement scolaire :

– tout d'abord, des moyens croissants vont être débloqués pour soutenir la **nouvelle gestion des ressources humaines de proximité** qui se met actuellement en place après son expérimentation en 2018 et 2019 (voir *infra*) ;

– la **formation continue fait désormais l'objet d'un schéma directeur** <sup>(1)</sup> et contribue d'une certaine manière à la prévention ;

– enfin, **la réforme du recrutement et de la formation initiale** (préprofessionnalisation) qui est engagée doit permettre aux jeunes enseignants de disposer d'outils pédagogiques plus adaptés et d'apprendre à se confronter très tôt, dès les premières années, aux réalités du métier, et le cas échéant, de se réorienter.

---

(1) Voir C. du I de la première partie du rapport.

**La rapporteure souligne que c'est également à l'aune de ces réformes que doit être mesuré l'effort financier consenti depuis trois ans pour mieux prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les enseignants dans l'exercice de leur métier.**

S'agissant de la formation continue, dont les crédits sont chaque année insuffisamment consommés, elle recommande d'y porter **une attention particulière** car le maintien des connaissances pédagogiques permet de limiter le « décrochage » de l'enseignant lié à une perte de compétences.

**Elle suggère que, pour chaque personnel de l'éducation nationale, au moins une heure de formation continue par an soit consacrée à la prévention des risques psychosociaux.**

**Recommandation** : intégrer dans la formation continue des personnels un volet lié à la prévention des risques psychosociaux.

**2. Les crédits budgétaires consacrés à la prévention et à la prise en charge sont difficiles à identifier et ne rendent pas compte des moyens réellement alloués à ces deux activités**

La DAF a indiqué à la rapporteure qu'**un grand nombre de dispositifs qui entrent dans le périmètre de l'évaluation ne sont pas portés directement par le budget de la mission *Enseignement scolaire*** mais font l'objet de **partenariats**.

Typiquement, **les cellules d'écoute des réseaux de prévention d'aide et de suivi (PAS)** (*voir infra*) font l'objet d'**un partenariat avec la MGEN** pour la promotion de la santé et du bien-être via un accord-cadre. À ce titre, le MENJS met à disposition des personnels. Il s'agit :

– de psychologues cliniciens en académie qui assurent l'animation de ces cellules d'écoute. Du fait qu'ils partagent leur activité entre personnels et élèves, il n'est pas possible d'évaluer les ETPT qui y sont affectés ;

– d'assistantes sociales. L'effectif concerné est de 155 ETPT rattachés au programme 214, correspondant à une masse salariale d'environ 9,8 millions d'euros en 2020 ;

– de médecins de prévention. L'effectif mis à disposition est de 79 ETPT rattachés également au programme 214.

Il y a donc très peu de médecins de prévention, la répartition est peu homogène par académie (aucun en Guadeloupe et à la Réunion) et la DAF comme la DGRH soulignent **les difficultés de recrutement dû à la faible attractivité de la médecine en milieu scolaire**, sujet sur lequel la rapporteure réitère en première partie de ce rapport une recommandation qu'elle avait déjà formulée les années passées.

**Recommandation** : renforcer le service de médecine de prévention dans les académies.

Les **centres de réadaptation des personnels de l'éducation nationale** (voir *infra*) rentrent également dans le cadre d'**un partenariat avec la MGEN**. Le MENJS a versé à ce titre à la MGEN un concours de **3,5 millions d'euros** en 2020.

Sur le programme 214, d'une part, 2,8 millions d'euros de subvention sont consacrés à des associations d'accompagnement pour les personnels fragilisés ou en situation de handicap, d'autre part, 5,6 millions d'euros sont alloués pour la prise en charge d'honoraires de prévention et de fournitures médicales pour les personnels.

Au total, la DAF estime à 15 millions d'euros l'ensemble des crédits hors titre 2 directement consacrés à la gestion des personnels en difficulté.

Ce montant peut paraître peu élevé dans l'absolu. **Il constitue en réalité « la partie émergée de l'iceberg »**. Pour appréhender l'ensemble des moyens consacrés à la prévention et à la prise en charge de ces personnels, il convient d'intégrer le développement de la gestion des ressources humaines dans les académies, initié depuis 2018, le rôle du CNED et les partenariats noués par le MENJS avec des tiers.

## **B. UNE PRÉVENTION RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE GRH DE PROXIMITÉ**

**L'absence d'accompagnement individualisé des enseignants est une faiblesse de l'enseignement scolaire.** Comme le reconnaît la DGRH, « le ministère n'a pas su jusqu'à présent suffisamment bien accompagner les agents de façon personnalisée en les conseillant sur leur évolution de carrière, sur les métiers, les formations, les concours et éventuellement les réorientations ».

La Cour des comptes soulignait dans son rapport de 2017 sur la gestion des enseignants <sup>(1)</sup> le sous-encadrement, particulièrement dans le second degré, et l'insuffisance de la gestion des ressources humaines d'une manière générale.

Le déploiement d'une **gestion déconcentrée des ressources humaines** a été initié en 2018 et s'étend depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 dans le cadre du Grenelle de l'Éducation. Elle doit permettre, d'une part, d'améliorer la prévention et de faciliter la détection des enseignants en difficultés, d'autre part, de fluidifier la prise en charge en consolidant le CNED et en renforçant les partenariats avec des organismes extérieurs à l'éducation nationale, telle que la MGEN.

---

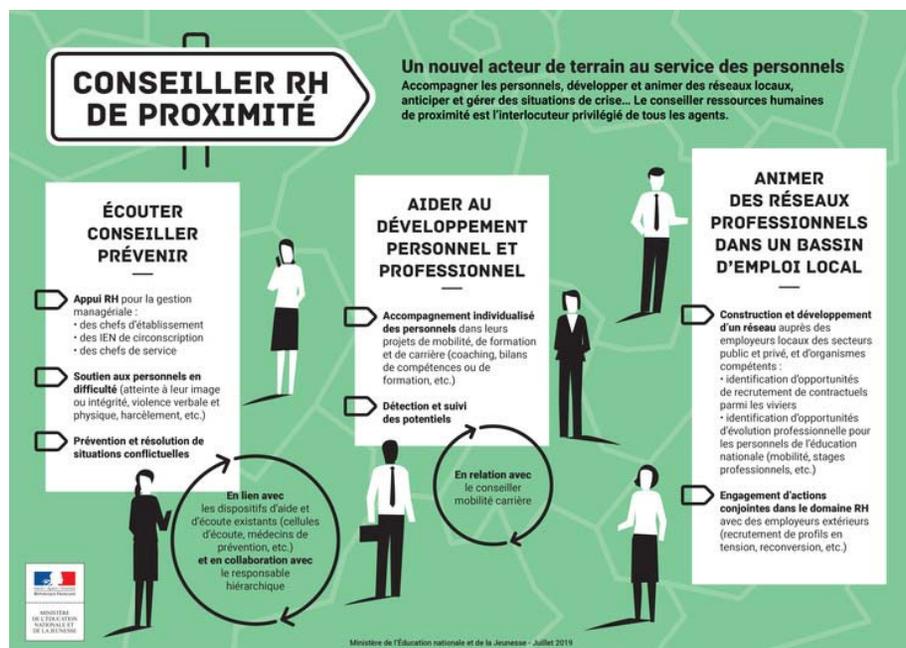
(1) *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement. Une réforme qui reste à faire, octobre 2017, p. 83.*

## 1. Après une période d'expérimentation, la GRH de proximité est étendue à l'ensemble des académies

Le déploiement d'une gestion des ressources humaines (GRH) de proximité trouve son origine dans une demande du ministre de l'éducation nationale aux recteurs, le 23 février 2018, de mettre en place **un dispositif expérimental de gestion des ressources humaines** au plus proche du terrain afin d'en faciliter l'accès. Un rapport <sup>(1)</sup>, réalisé à la demande de la DGRH par l'IGEN et l'IGAER en 2019, a servi de point d'appui pour la structuration de la GRH de proximité du MENJS pendant la phase d'expérimentation. Il procède à des parangonnages (notamment l'exemple de la conduite du changement au ministère des armées) et propose des pistes concernant les missions à assumer par les services de GRH.

Dans chaque académie, le service de ressources humaines de proximité est **un service personnalisé d'accompagnement, de conseil et d'information à destination de tous les personnels du ministère**, quels que soient leurs corps et leurs fonctions. Le service est généralisé depuis la rentrée 2019-2020 et doit monter en puissance en 2021.

Il s'adresse aux enseignants comme aux non-enseignants de l'éducation nationale.



(1) IGEN-IGAER, *L'accompagnement des personnels en académie dans le cadre de la GRH de proximité*, février 2019.

La GRH de proximité instaure **des conseillers RH de proximité** placés sous l'autorité du DRH académique. Elle coordonne la médecine de prévention (psychologues, médecins de prévention) et les liens avec les partenaires (MGEN, ASL), les procédures administratives et de suivi (aménagement de postes, allègement de postes, poste adapté) et, le cas échéant, les procédures de reconversion et de reclassement. Chaque service académique de GRH accueillera une cellule de prévention des risques professionnels qui facilitera le recueil des signalements (RPS, addictions, absences, isolement) par les chefs d'établissements.

Les organisations syndicales et la rapporteure ont salué la mise en œuvre de la GRH de proximité, sur laquelle beaucoup d'espoir repose en matière de prévention.

**Recommandation** : poursuivre le développement de la GRH de proximité.

## **2. Le renforcement de l'entrée de carrière et la création d'un quatrième « rendez-vous de carrière »**

Le renforcement de la GRH devrait s'accompagner d'un nouveau rendez-vous de carrière pour les enseignants. Le **rendez-vous de carrière** est un temps dédié pour porter un regard sur une période de vie professionnelle, à des moments où il semble pertinent de faire le point sur le chemin parcouru professionnellement. Il s'agit d'un temps d'échange sur les compétences acquises et sur les perspectives d'évolution professionnelle. Il permet aussi de déceler les difficultés rencontrées par l'enseignant.

Le **premier rendez-vous de carrière intervient 7 à 8 ans** après l'entrée dans la carrière. Il paraît tardif selon la rapporteure et la DGRH en a convenu, car les difficultés surviennent en général dans les premières années d'enseignement. Le deuxième rendez-vous a lieu vers 30/35 ans et le troisième vers 40/45 ans. La DGRH a indiqué qu'il est prévu de créer un quatrième rendez-vous vers 50 ans.

La rapporteure souscrit à cette démarche et recommande d'augmenter le nombre de rendez-vous, en instituant un **rendez-vous de carrière après 55 ans** pour les enseignants du secondaire compte tenu de l'allongement des carrières.

**Recommandation** : instituer un quatrième rendez-vous de carrière pour tous les enseignants à 50 ans et un cinquième rendez-vous de carrière entre 55 et 60 ans pour les enseignants du secondaire.

## C. UNE PRISE EN CHARGE TANT INTERNE PAR LE CNED QU'EXTERNE PAR LE BIAIS DE PARTENARIATS

Au cours de ses auditions, la rapporteure a pu constater que les actions d'accompagnement des personnels en difficulté de l'enseignement scolaire étaient réalisées en interne par le CNED et en externe sous la forme de partenariats, en particulier avec la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN), partenaire historique du MENJS, et la fédération des Autonomes de solidarité laïque (ASL).

### 1. Le CNED accueille des personnels en difficulté pour raison de santé

Le CNED, établissement public administratif sous tutelle du MENJS, est une institution dans le paysage éducatif français. Il permet notamment de **scolariser des élèves qui ne peuvent aller physiquement en classe** pour cause de maladie, d'itinérance, de compétitions de haut niveau, mais également d'assurer la formation tout au long de la vie d'adultes. Parallèlement, il offre également l'opportunité à **des enseignants atteints de handicaps ou de maladies chroniques de continuer à exercer leur profession**, tout en restant chez eux, dans le cadre d'un poste adapté.

Les enseignants accueillis par le CNED sont **exclusivement des enseignants confrontés à des difficultés de santé**. Le directeur général du CNED précise que les éléments relatifs à la santé sont couverts par le secret médical et ne sont bien entendu pas communiqués au CNED. Ces personnels représentent un effectif de **1 168 ETPT** (1 156 ETP). Ils sont situés hors masse salariale et hors autorité hiérarchique du CNED <sup>(1)</sup> mais sont rémunérés et évalués par les académies.

Les personnels accueillis sont affectés par des comités médicaux et par des commissions académiques. **Les postes sont adaptés**, de courte ou de longue durée (1 à 3 ans ou 4 ans renouvelables). Les enseignants accueillis ont désormais **un cadre de mission et des obligations réglementaires de service (ORS)**, ce qui n'était pas le cas il y a encore cinq ans. Les missions confiées à ces enseignants se sont dans le même temps **largement diversifiées** : il ne s'agit plus seulement de correction de copies mais également d'accompagner à distance (**classes virtuelles**) de façon synchrone ou asynchrone, les élèves, d'assurer leur tutorat et leur évaluation.

Le budget du CNED est de 90 millions d'euros environ. S'agissant des recettes en 2020, outre la subvention pour charges de service public de 31,6 millions d'euros, le CNED réalise **un chiffre d'affaires de 58,9 millions d'euros**.

Le coût d'accueil des enseignants ne correspond qu'à l'aménagement des postes puisque la rémunération est prise en charge par l'académie d'origine. Ce coût est estimé à **1 million d'euros** environ par an.

---

(1) Pour mémoire, le CNED rémunère 941 ETPT (916 ETP) en 2020.

La rapporteure considère que le CNED, loin d'être un lieu de relégation, joue **un rôle essentiel pour le maintien dans l'emploi** des enseignants. Elle souligne que le CNED et les enseignants accueillis ont contribué très activement à la continuité pédagogique pendant la crise sanitaire par la mise en place de solutions d'enseignement à distance innovantes.

**Recommandation** : soutenir les efforts du CNED pour améliorer l'accueil et le maintien dans l'emploi des enseignants en difficulté de santé.

## **2. La fédération des Autonomes de solidarité laïque accompagne un demi-million d'agents de l'éducation nationale**

La fédération des Autonomes de solidarité laïque (ASL) a une place particulière dans le paysage de l'enseignement scolaire puisque cette association, aujourd'hui centenaire, compte plus de 480 000 adhérents, soit un enseignant sur deux (y compris des AESH, des CPE, des personnels non enseignants). Comme le rappelle son président, Vincent Bouba, auditionné par la rapporteure, « l'ASL est administrée par des enseignants eux-mêmes bénévoles qui sont des militants ».

L'ASL a développé **un réseau d'écoute** qui permet l'accompagnement des enseignants et, le cas échéant, une orientation vers des tiers : associations, syndicats, hiérarchie, avocats-conseil, etc.

L'ASL a signé **deux conventions**, l'une avec le ministère de l'éducation nationale en 2002, renouvelée en 2019, qui porte sur des actions de formation et de prévention, l'autre avec le ministère de la justice, signée en 2015 et 2018, portant notamment sur la protection juridique des personnels de l'éducation. Par ailleurs, l'ASL a noué des partenariats avec deux acteurs du monde mutualiste, la MGEN et la MAIF, et avec les principales organisations syndicales enseignantes.

Quatre axes animent l'action de l'ASL :

– **l'accompagnement et l'écoute**, dans le cadre du partenariat avec la MAIF, qui peut, en cas de nécessité, s'accompagner d'une aide juridique ;

– **l'observation du climat scolaire** : l'ASL réalise depuis 2009 un « baromètre » du climat scolaire et des relations dans les établissements ;

– la **formation des enseignants** sur des thématiques de gestion du métier : l'autorité parentale, les risques liés à la pratique du numérique, la responsabilité civile et pénale, le harcèlement moral, le devoir de surveillance, etc. (10 000 enseignants formés par an) ;

– des **propositions d'amélioration de la condition des enseignants vers les pouvoirs publics**.

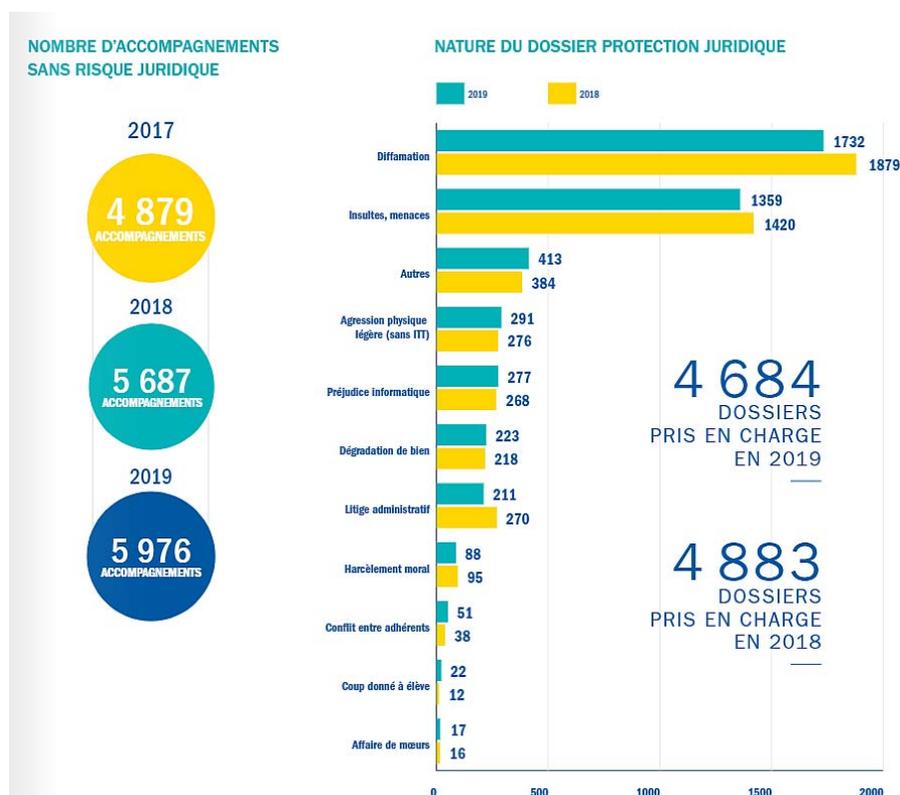
Les représentants de l'ASL ont indiqué à la rapporteure avoir constaté une **augmentation des dossiers d'écoute en 2020** (+ 23 %) qu'ils expliquent par la crise sanitaire qui a ajouté de nouvelles contraintes pour les enseignants (horaires, usage du numérique, isolement).

L'ASL est donc un observatoire privilégié des difficultés rencontrées par les enseignants et une force de propositions. Vincent Bouba souligne trois lacunes dans la gestion de carrière des enseignants :

- le **manque de suivi médical des enseignants** ;
- la **formation continue insuffisamment développée** ;
- l'**insuffisante individualisation du suivi RH** des enseignants.

La rapporteure partage ces constats. Si **le chantier de la GRH semble bien engagé en 2020, la formation continue demeure lacunaire. L'accès à la médecine de prévention reste à développer** : il n'y a que 79 médecins en poste (67 ETP) pour un million de personnels.

Le graphique ci-après rend compte de l'activité de l'ASL en 2018 et 2019.



Source : ASL, rapport d'activité 2019, novembre 2020.

### 3. Les réseaux de prévention d'aide et de suivi académique (PAS) de la MGEN

En 2003, la MGEN et le ministère de l'éducation nationale ont signé un accord-cadre dans le but de mieux accompagner les personnels fragilisés et de développer au sein des académies **un réseau de prévention, d'aide et de suivi (PAS)**. Cet accord a été renouvelé en 2008 pour une nouvelle période de cinq ans.

Les réseaux PAS effectuent, d'une part, **des actions de prévention** sur l'ensemble du territoire, d'autre part, animent des **espaces d'accueil et d'écoute (EAE)**.

• Les **actions de prévention** portent sur les principaux risques identifiés (RPS, troubles musculo-squelettiques, voix).

#### 1. Actions **prévention des risques psychosociaux (RPS)** :

– en 2019, 388 actions de prévention des Risques Psychosociaux ont été réalisées ;

– 4 853 personnes ont participé à des actions de prévention des Risques Psychosociaux, 31 % étaient des personnels encadrants, 27 % étaient des enseignants et 12 % des acteurs de prévention.

#### 2. Actions **prévention des troubles musculo-squelettiques (TMS)** :

– en 2019, 139 actions spécifiques sur la prévention des TMS ont eu lieu ;

– 1 763 participants dont 47 % d'enseignants (notamment des enseignants de maternelle), 37 % de personnels administratifs et 7 % d'acteurs de prévention.

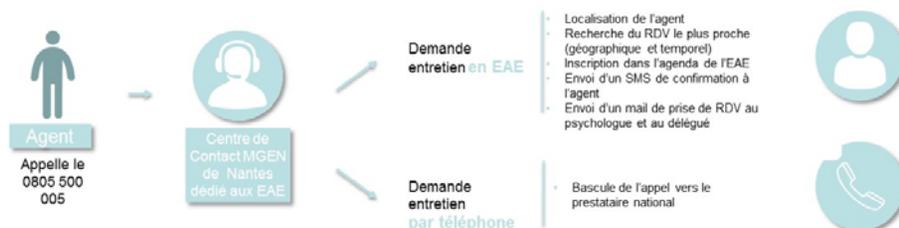
#### 3. Actions sur les **troubles vocaux** :

– En 2019, 273 actions de prévention des troubles de la voix ont été réalisées ;

– 5 648 participants dont 78 % d'enseignants, 20 % d'étudiants/enseignants stagiaires et 2 % de personnels d'encadrement

• Créés en 2009, les EAE sont un dispositif d'**accompagnement des personnels ressentant des difficultés au cours de leur vie active**. Ils proposent, aux agents qui le souhaitent, des entretiens individuels en face-à-face ou par téléphone, avec des psychologues (cliniciens ou du travail) de la MGEN. Il s'agit d'une démarche volontaire, gratuite et confidentielle.

L'objectif est de proposer une aide ponctuelle, faire le point sur une situation donnée et orienter la personne vers des ressources au sein du ministère ou à l'extérieur. Ce dispositif de soutien intervient **en complémentarité des services existants**, tels que le service social des personnels ou la médecine de prévention. L'EAE n'est pas un lieu de soins, mais un espace de prévention.



En 2019, **5 590 entretiens ont été réalisés**.

– 79,5 % des bénéficiaires étaient des femmes ;

– 71 % des bénéficiaires sont des enseignants, 10 % de personnels administratifs, 4 % de personnels de direction ou d'encadrement ;

– 31,2 % avaient entre 40 et 49 ans, 28,9 % entre 50 et 59 ans, 19,8 % entre 30 et 39 ans, 7 % 60 ans et plus, 5 % entre 20 et 29 ans ;

– 55 % des entretiens concernaient des problématiques exclusivement professionnelles, 23 % exclusivement personnelles et 22 % l'intrication des deux types de problématiques.

#### **4. Les centres de réadaptation des personnes l'éducation nationale sont le fruit d'un partenariat original entre le MENJS et la MGEN**

La MGEN a mis en place très tôt **un dispositif d'outil thérapeutique** à disposition de ses psychiatres pour prodiguer des soins à leurs patients enseignants dans un cadre adapté. Il s'agit de l'École bleue à La Verrière (Yvelines), créée en 1972. Cette unité de soins psychiatriques a été modernisée et comprend aujourd'hui un pôle psychiatrie adulte et un pôle psychopathologie de l'adolescent et du jeune adulte. Cependant, il est apparu que **cette approche purement psychiatrique n'était pas une réponse pertinente pour traiter les difficultés rencontrées par la grande majorité des personnels en difficulté de l'enseignement scolaire**.

En 2014, **la MGEN et le MENJS se sont rapprochés afin de développer un partenariat** sur une offre, expérimentée par la MGEN depuis 2012, qui ne soit **pas simplement médicalisée mais axée sur la réadaptation au travail et décentralisée au niveau des académies**. L'objectif partagé est de faire de ces centres de réadaptation un dispositif pilier de la politique de prévention et de réinsertion des personnels de l'éducation nationale.

Ce partenariat est porté par un accord-cadre pour la période 2014-2019, renouvelé en 2019 jusqu'en 2024, dont l'article premier définit clairement l'orientation qui lui est donnée :

« Article 1<sup>er</sup> : la santé et le bien-être au travail des personnels

« Les centres de réadaptation (CR) sont des dispositifs de reconfrontation au travail en articulation étroite avec les directions des ressources humaines des académies et les médecins de prévention. »

Le premier centre de réadaptation a donc été ouvert en 2012 à La Verrière et intégré au dispositif partenarial. Il couvre les académies de Paris, Créteil et Versailles.

*a. Six nouveaux centres de réadaptation ont été ouverts en académies*

Sept centres sont actuellement ouverts et couvrent 12 académies :

- le CRAIDF (Ile de France) : Créteil, Versailles, Paris ;
- le CRB (Bordeaux) ouvert en 2014 (extension à Poitiers en 2019) ;
- le CR2AMN (Aix-Marseille) ouvert en 2015 (extension Nice en 2018) ;
- le CRN (Nantes) ouvert en 2016 ;
- le CRG (Grenoble) ouvert en 2018 ;
- le CRT (Toulouse) ouvert en 2018 (extension à Montpellier en 2020) ;
- le CRA (Amiens) ouvert en 2020.

Les centres de réadaptation sont hébergés par les services académiques. Ils sont **dirigés par des personnels détachés de l'éducation nationale** qui sont employés par la MGEN. Les personnels administratifs sont salariés de la MGEN.

*b. Les stages proposés par les centres de réadaptation visent à accompagner la reprise d'activité professionnelle*

Les centres de réadaptation s'adressent aux personnels de l'éducation nationale en difficulté professionnelle pour des raisons de santé (enseignants, CPE, et IATSS). Le stagiaire doit être **en situation de congé maladie** pendant la durée du stage : congé maladie ordinaire (CMO), congé longue maladie (CLM), congé longue durée (CLD), ou **en poste adapté de courte ou de longue durée** (PACD-PALD).

Trois types d'activité sont proposés par les centres de réadaptation :

- **stages de remise en situation professionnelle** pour les personnels en arrêt de travail ;
- **suivi et un accompagnement du poste en PACD** pour les personnels en activité ;
- **suivi et accompagnement des bénéficiaires de la période préparatoire au reclassement** pour les personnels rendus inaptés à la fonction statutaire, en activité.

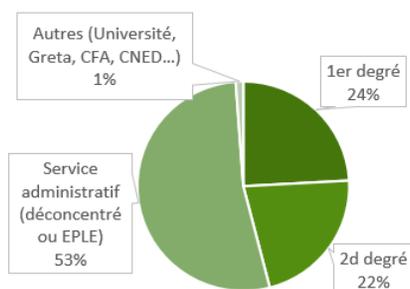
Le centre de réadaptation vise ainsi à **accompagner la reprise de l'activité professionnelle** des personnels de l'académie en congés de maladie longs et à **faciliter la reprofessionalisation des personnels** en poste adapté ou en période préparatoire de reclassement. L'objectif est de diminuer le temps d'éloignement du monde professionnel et de maintenir le lien avec le travail.

Les **modalités d'accueil** sont définies, le cas échéant, avec le médecin traitant et le service de prévention de l'académie.

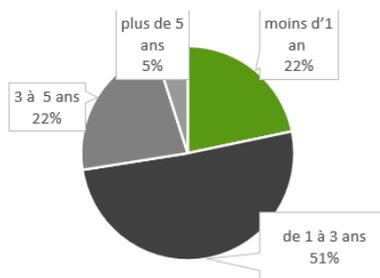
Les stages ont une durée de 6 à 12 semaines et se déroulent dans les EPLE ou en services déconcentrés des académies, dans des lieux adaptés aux stages. La direction des stages est confiée à **des tuteurs** qui sont des personnels de l'éducation nationale (principe de pairie : l'accompagnement se fait par des collègues, sur la base du volontariat). Ils sont, en tant que de besoin, assistés de psychologues de la MGEN.

Les deux graphiques suivants indiquent la provenance des stagiaires et la durée moyenne pendant lesquels ils ont été en interruption de service.

**PROVENANCE DES BÉNÉFICIAIRES**



**DURÉE D'INTERRUPTION DU SERVICE**



Source : MGEN.

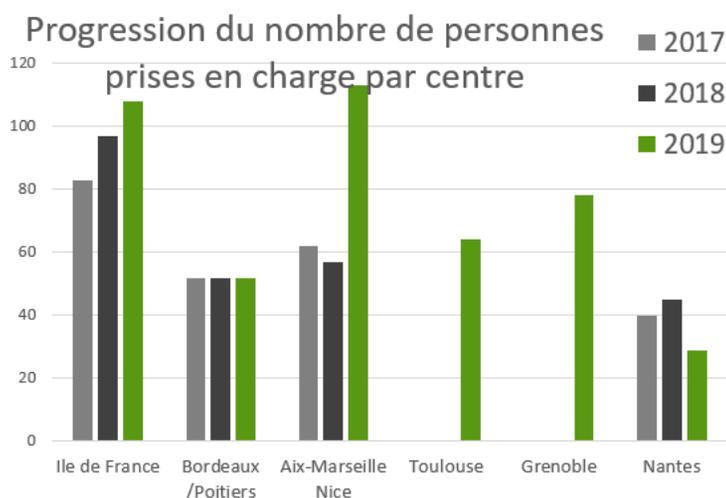
Le premier graphique montre que l'origine des stagiaires se répartit **pour moitié entre enseignants et personnels administratifs**. La durée d'interruption de service est dans 78 % des cas supérieure à un an.

### c. Un partenariat performant qui mérite d'être étendu

La rapporteure a échangé avec MM. Thoraval, directeur du centre de réadaptation d'Ile-de-France qu'il a porté depuis sa création en 2012, et Balandris, directeur du centre de réadaptation d'Aix-Marseille-Nice, afin d'avoir une vision concrète du fonctionnement des centres de réadaptation.

Dans le cadre de l'accord-cadre, chaque centre de réadaptation est cofinancé à parité par la MGEN et le MENJS à hauteur de 255 000 euros.

Le graphique ci-après témoigne de la progression du nombre de personnes prises en charge dans les six centres de réadaptation (hors Amiens ouvert en 2020).



Source : MGEN.

**Recommandations** : renforcer les différents partenariats avec la MGEN et l'ASL. Accroître le nombre de centres de réadaptations afin de couvrir plus d'académies et satisfaire les besoins.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 11 heures, le jeudi 3 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Catherine Osson, rapporteure spéciale sur les crédits de la mission Enseignement scolaire.*

*La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.*

\*

\* \*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

### **Dans le cadre de l'exécution budgétaire 2020 :**

– au titre des programmes 140, 141 et 230 : M. Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire et M. Christophe Gehin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales (contribution écrite) ;

– au titre du programme 139 : Mme Mélanie Joder, directrice des affaires financières du MENJS et M. Jacques Dubourg, chef du bureau du budget, de la performance et du dialogue de gestion ;

– au titre du programme 214 : Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du MENJS et M. Thierry Bergeonneau, chef du service de l'action administrative et des moyens ;

– au titre du programme 143 : Mme Valérie Baduel, directrice générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, M. Luc Maurer, chef du service de l'enseignement technique, Mme Isabel de Francqueville, sous-directrice des établissements, des dotations et des compétences, et Mme Adeline Croyère, sous-directrice des politiques de formation et d'éducation ;

– sur la mission « Enseignement scolaire » : M. André Barbé, président de section, M. Philippe Buzzi, Mme Isabelle François et Mme Véronique Boussarie, rapporteurs, et M. Géraud Guibert, contre-rapporteur de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la Cour des comptes.

### **Dans le cadre de l'évaluation :**

– Mme Françoise Lantheaume, professeure des universités en sciences de l'éducation ;

– M. Vincent Soetemont, directeur général des ressources humaines du MENJS et M. David Herlicoviez, chef de service, adjoint au directeur général ;

– Mme Mélanie Joder, directrice des affaires financières du MENJS et Mme Emmanuelle Walraet, sous-directrice masse salariale ;

– M. Michel Reverchon-Billot, directeur général du CNED, M. Jean-Michel Leclercq, directeur de cabinet, Mme Céline Blugeon, secrétaire générale, Mme Patricia Lherbette, directrice des ressources humaines et M. Carlos Guerreiro, directeur de l'enseignement ;

– M. Christophe Kerrero, recteur de la région académique d'Ile-de-France, recteur de l'académie de Paris, et Mme Silvana Butera, directrice des ressources humaines du rectorat de Paris ;

– Mme Isabelle Musseau, déléguée nationale du groupe MGEN en charge des accompagnements et de l’action sociale, et M. Anthony Aly, conseiller du président du groupe MGEN ;

– M. Vincent Bouba, président de l’association *L’autonome de solidarité laïque* et M. Jean-Louis Linder, vice-président ;

– Mme Béatrice Gille, présidente du Conseil d’évaluation de l’école (CEE) et M. Laurent Noé, secrétaire général du CEE ;

– M. Sébastien Balandris, directeur Centre de réadaptation des agents des académies d’Aix-Marseille et de Nice, et M. Olivier Thoraval, directeur du Centre de réadaptation des agents des académies d’Ile-de-France ;

– M. André Barbé, président de section, M. Géraud Guibert, conseiller maître et M. Philippe Buzzi, conseiller référendaire, rapporteur et contre-rapporteur du rapport « Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire » (2017).

#### Table-ronde des syndicats :

– Mme Elisabeth Allain-Moreno, secrétaire nationale de l’UNSA Éducation, Mme Florence Delannoy, secrétaire générale adjointe du SNPDEN-UNSA, Mme Hawa Sall, représentante de la fédération UNSA Fonction publique et M. Christian Champendal, représentant les IA-IPR de l’UNSA ;

– M. Vincent Gomez, secrétaire départemental du SGEN-CFDT et M. Philippe Antoine, chargé de mission ;

– M. Philippe Frey, vice-président du SNALC et M. Maxime Reppert, secrétaire national ;

– Mme Nina Palacio et M. André Hazebroucq, secrétaires départementaux du SNUipp-FSU et M. Lionel Delbart, responsable national santé des personnels du SNEP-FSU.

#### Contribution écrite :

– UNSA Éducation.

## ANNEXE : SOURCES UTILISÉES

– Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 sur la mission *Enseignement scolaire*, avril 2021.

– Rapport annuel du CBCM près les ministères de l'ENJS et de l'ESRI relatifs à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2020, avril 2021.

– Cour des comptes, *Les médecins et les personnels de santé scolaire*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020.

– Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement. Une réforme qui reste à faire*, octobre 2017.

– IGEN-IGAER, *L'accompagnement des personnels en académie dans le cadre de la GRH de proximité*, février 2019.

– DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Édition 2020*, octobre 2020.

– DARES, *Enquête Conditions de travail – Risque psychosociaux 2016, 2016-2020*

– F. Lantheaume, C. Hérou, *La Souffrance des enseignants : une sociologie pragmatique du travail enseignant*, Paris, PUF, 2008.

– F. Lantheaume, *Des difficultés ordinaires du travail à la souffrance au travail : reconsidérer un métier déstabilisé par la critique*. In Y. Baunay (coord.). *Le travail enseignant, le visible et l'invisible* (p. 49-68). Paris, Syllepse et IRU, 2010.

– F. Lantheaume, S. Coste, *Durer dans le métier d'enseignant quand l'environnement et l'organisation sont en mutation.*, Bruxelles, Academia, 2018.

– E. Baradji, S. Zilloniz, *Exposition aux risques professionnels et psychosociaux au travail : une analyse globale*, Point Stat, DGAFP, 2019.

– S. Jégo, C. Guillo, *Études et statistiques de la DEPP – Les enseignants face aux risques psychosociaux. Comparaison des enseignants avec certains cadres du privé et de la fonction publique en 2013*, décembre 2016.

– F. Gilbert, M.-N. Vercambre-Jacquot, *Violence à l'école, violence au travail. Le cas des enseignants*, décembre 2016.

– MGEN, Baromètre « Confiance et bien-être » 2020 :  
<https://presse.mgen.fr/barometre-mgen-solidaris-confiance-et-bien-etre-2020/>