

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION
NATIONALE**

SOMMAIRE PARTIEL

	Pages
Ministère de l'Éducation nationale.....	189
Chapitre VI : La gestion des enseignants-chercheurs	191
Chapitre VII : La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré.....	231
<i>Réponse du ministre de l'éducation nationale.....</i>	<i>284</i>

Chapitre VI

La gestion des enseignants-chercheurs

Au cours de l'enquête qu'elle a menée lors du dernier semestre de l'année 1999 sur la gestion des enseignants-chercheurs, la Cour s'est intéressée à plusieurs aspects de cette gestion : la gestion des emplois et des moyens budgétaires, la gestion des personnes, les obligations de service et le vivier de recrutement. Elle a poursuivi au début de l'année 2000 ses investigations sur les rémunérations des personnels de l'enseignement supérieur.

Les observations effectuées à cette occasion se situent dans la continuité des travaux qui avaient conduit la Cour à adresser en 1989 au ministre chargé de l'enseignement supérieur un référé qui soulignait les lourdeurs du système et certaines carences de gestion. L'enquête de la Cour était intervenue à un moment où le décalage entre des effectifs d'étudiants en forte croissance et des emplois qui n'avaient pas été ajustés à l'explosion démographique pesait sur la gestion.

Le contexte démographique a depuis profondément changé. Les dispositions du statut des enseignants-chercheurs, issues du décret du 6 juin 1984 connaissent désormais une stabilité relative. L'enjeu principal de la gestion des enseignants-chercheurs paraît être la conciliation entre la liberté de l'enseignement supérieur, dont certains des aspects ont valeur constitutionnelle⁷⁹, l'autonomie des établissements et l'affirmation d'une politique nationale de l'enseignement supérieur qui se traduit encore aujourd'hui par la gestion centralisée des corps d'enseignants.



I. – La gestion des emplois

A. – Les emplois et les crédits disponibles

La loi de finances ouvre chaque année des autorisations concernant les personnels de l'enseignement supérieur assurant des tâches d'enseignement et de recherche qui comportent des emplois et des crédits. La compréhension de ces autorisations s'avère difficile du

⁷⁹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n°83-165 DC du 20 janvier 1984

fait de leur présentation. La connaissance de leur utilisation est au demeurant imparfaite.

1. – Les autorisations budgétaires

a) Les effectifs budgétaires de personnels titulaires figurant dans la loi de finances de 1999 (au chapitre 31-11) au titre de l'enseignement supérieur, y compris les emplois d'enseignants du premier et du second degré affectés à l'enseignement supérieur sont de 70 365. Ces effectifs ne rendent pas compte de la totalité des moyens des établissements d'enseignement supérieur inscrits au budget de l'État. En effet, sont inscrits aussi en loi de finances sur le chapitre 31-11 :

- 5 326 emplois de personnels contractuels, principalement lecteurs de langues étrangères et assistants (chefs de clinique) des CHU ;
- des crédits correspondant à la rémunération de 2500 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) recrutés sur emplois de titulaires vacants
- et des heures complémentaires sur emplois vacants.

A ces moyens s'ajoutent :

- des crédits de rémunération des élèves des écoles normales supérieures et des personnels associés à temps partiel, ces deux catégories étant imputées sur le chapitre 31-96 ;
- les heures complémentaires individualisées en gestion dans la dotation de fonctionnement des universités sur le chapitre 36-11 ;
- les heures complémentaires et les autres crédits alloués directement par les universités sur leur budget (environ 2 milliards F).

Tableau 1 – Emplois et crédits budgétaires – enseignement supérieur –
titre III – 1^{ère} partie

	1996		1997		1998		1999	
	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF
31 - 11								
Titulaires	68 839	15 125	70 344	15 832	70 553	16 337	70 365	16 716
dont 1er et 2nd degré (§10)	13 529		14 025		15 167		15 134	
Contractuels sur emplois de contractuels (§21)	1 548	171	1 415	164	1 287	146	1 233	138
Assistants CHU (§22)	4 030	430	4 058	432	4 058	438	4 093	447
Contractuels sur emplois vacants (§30)	93 + 4 000 ATER	592	93 + 4 000 ATER	592	93 + 4 000 ATER	598	2 500 ATER	583
Heures complémentaires (§60)		52		52		52		52
31 - 96								
Elèves ENS					2 840	105	2 864	321
Elèves Chartes							168	6
Associés temps partiel	1 367	274	1 407	293	1 407	301	1 412	306
ATER							1 500	74

La compréhension des autorisations ouvertes en loi de finances s'avère malaisée pour quatre raisons.

La continuité du rattachement des emplois à des chapitres déterminés n'est pas assurée pendant la période examinée. A titre d'exemple, en 1998 des crédits correspondant à la rémunération d'élèves des écoles normales supérieures et de l'école des chartes sont ouverts au 31-96 en lieu et place des emplois précédemment inscrits sur le chapitre 31-11.

L'imputation budgétaire des crédits destinés à financer la rémunération des ATER n'est pas satisfaisante puisque partagée entre 2500 emplois prévus au chapitre 31-11 et l'inscription au chapitre 31-96 d'un crédit correspondant à la rémunération de 1500 ATER. Ce double rattachement, dû au fait que les établissements peuvent aussi utiliser des emplois de titulaires vacants pour recruter des ATER, ne permet pas à l'administration centrale de maîtriser le vivier de recrutement.

Si des crédits spécifiques sont ouverts au chapitre 31-96 pour le recrutement d'environ 1 400 associés à temps partiel (PAST), le budget voté ne comporte aucune estimation du nombre d'associés à temps plein ou d'invités dont la rémunération est gagée par des emplois de titulaires sur le chapitre 31-11.

Enfin, le financement de la rémunération des quelques 600 enseignants-chercheurs maintenus en activité après 65 ans n'est pas identifié dans la loi de finances.

b) La croissance des emplois d'enseignants-chercheurs, rapide au cours des dix dernières années, s'est ralentie de 1994 à 1999 mais demeure significative, puisque les effectifs de titulaires des corps des universités et des établissements à statut particulier ont crû de 9,4 % sur la période. Les emplois inscrits en loi de finances pour 2000 sont encore en augmentation de 1,3 %. La croissance des emplois d'enseignants du premier et surtout du second degré affectés dans l'enseignement supérieur a crû encore plus rapidement pendant cette période (de 1994 à 1999), le rythme, plus faible que pour les cinq années précédentes, ayant encore atteint + 25,5 %.

Cette croissance n'a toutefois pas empêché que des surnombres aient été autorisés en gestion. La consolidation de ceux-ci n'est intervenue que tardivement : 50 postes de professeurs associés créés en 1994 ont été consolidés en 1995 ; les 606 autres n'ont été consolidés qu'en 1996, comptant alors pour près de la moitié des créations d'emplois.

Un surnombre de 885 professeurs gagés sur des emplois de maîtres de conférences a par ailleurs été maintenu en gestion en 1999. Il fait suite à l'application de l'article 62 du statut qui prévoyait cependant qu' : « à titre transitoire et pendant une période de cinq ans (...), les maîtres de conférences peuvent être recrutés dans toutes les disciplines (...) en qualité de professeurs de 2^{ème} classe dans la limite des emplois créés à cet effet par les lois de finances, s'ils comptent au moins huit ans d'ancienneté dans l'enseignement supérieur ». Or, l'opération n'a pas donné lieu à création d'emplois en loi de finances. Parallèlement, le ministère gage un millier d'emplois de professeurs pour le recrutement d'ATER. Dès lors, le nombre et les catégories d'emplois affichés en loi de finances ne correspondent pas aux emplois effectivement ouverts.

On observe enfin que les créations d'emplois sont intervenues de façon décalée par rapport à l'évolution de la démographie étudiante. Ce « lissage » qui, selon le ministère, était volontaire, a eu comme effet que le taux d'encadrement (emplois d'enseignants-chercheurs / étudiants) s'est dégradé sur la période 1987/1995, passant de 19,25 à 22,62, avant de s'améliorer très sensiblement au cours des cinq dernières années pour atteindre 18,88 à la rentrée 2000,

concomitamment au demeurant avec le début de la décroissance des effectifs d'étudiants.

2. – La gestion des emplois

La gestion des emplois reste centralisée au ministère, les crédits n'étant pas déconcentrés et les dépenses correspondantes ne figurant pas dans les comptes des établissements. L'administration centrale a l'entière maîtrise de l'ensemble des opérations de délégation d'emplois, d'affectation des personnels titulaires ou associés et de publication des postes vacants.

Or, de fait, les services ne disposent pas d'une information complète et sûre sur le lien emplois-postes-personnes. La Cour a constaté la difficulté du rapprochement des données de chacun des fichiers d'emplois et de personnel. Certes, un dispositif de contrôle national des emplois rapprochant les délégations et le niveau de consommation des emplois a été mis en place en 1997. Mais, malgré d'indéniables progrès, ce contrôle est effectué sur la base des déclarations des établissements universitaires et les résultats ne peuvent être considérés comme totalement fiables.

B. – La répartition géographique des emplois

La répartition géographique des emplois d'enseignants-chercheurs consiste, en amont de chaque rentrée universitaire, à établir les contingents d'emplois budgétaires d'enseignants qui seront notifiés aux établissements. La finalité de cette opération est donc d'assurer, à l'échelle de chaque établissement, un équilibre entre la demande de formation des étudiants et l'offre de formation des enseignants. Malgré d'indéniables progrès, cette procédure s'avère perfectible tant dans ses principes que dans sa mise en œuvre.

1. – Les principes de la répartition des emplois

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur définit les principes de la répartition des emplois d'enseignants-chercheurs : concourir à l'aménagement du territoire et permettre de répartir équitablement les moyens sur la base de critères nationaux tout en prenant en compte la politique contractuelle engagée par le ministère avec les établissements.

Ces dispositions ne sont que partiellement respectées. La méthode utilisée en matière de répartition des emplois par le ministère n'est en effet pas fondée sur une approche territoriale et se réduit à une répartition des moyens entre établissements qui ne tient pas compte des enjeux à l'échelle des régions et des bassins de formation. Les contrats signés entre les établissements et leur tutelle ne comportent pas de volet relatif aux dotations en emplois budgétaires d'enseignants. Les taux d'encadrement pédagogique sont très hétérogènes, entre catégories d'établissement et au sein d'une même catégorie. Ainsi, pour l'année universitaire 1997-1998, on constatait des écarts très importants entre universités à dominante scientifique (15 étudiants par enseignant), universités à dominante littéraire (35) et universités à dominante juridique (40). Dans la catégorie des universités pluridisciplinaires, pour une moyenne de 24 étudiants par enseignant, trois universités avaient des taux d'encadrement de 35, 36 et 37 étudiants par enseignant.

Ces disparités doivent être d'autant plus relevées que l'enseignement supérieur a bénéficié, en une décennie, de créations massives d'emplois budgétaires qui auraient dû permettre de les réduire.

2. – La mise en œuvre : le modèle SAN REMO

Depuis 1993, le ministère utilise un outil mathématique, dénommé SAN REMO (système analytique de répartition des moyens), pour répartir les emplois d'enseignants-chercheurs.

a) Ce modèle particulièrement complexe vise, sur la base d'une analyse des besoins de chaque établissement, à calculer l'écart entre une dotation théorique et un potentiel réel en emplois budgétaires. Pour ce faire, le modèle SAN REMO compare la demande d'enseignement du côté des étudiants et l'offre d'enseignement du côté des enseignants, cette confrontation permettant de déduire les besoins pédagogiques restant à couvrir, car non assurés par le potentiel d'enseignement dont dispose l'établissement.

Depuis sa création, le modèle SAN REMO a connu de très nombreuses évolutions. Celles-ci qui, prises isolément, ont sans nul doute leur pertinence, contribuent à limiter les possibilités d'évaluer les effets de leur application dans le sens d'une réduction des déséquilibres entre les établissements. En effet, ces déséquilibres étant appréciés, d'une année sur l'autre, à l'aune de critères évolutifs, il est difficile de fonder une opinion objective sur l'efficacité du modèle

SAN REMO. Au demeurant, certains établissements ont connu une dégradation de leur taux de couverture d'enseignement au cours des trois dernières années, tel que calculé par le modèle SAN REMO. Si 61 universités ont vu s'améliorer leur taux, 20 autres ont connu une évolution contraire.

Aussi plusieurs éléments conduisent-ils à s'interroger sur la pertinence de ce modèle et sur la fiabilité de ses résultats :

Le calcul de la dotation théorique des moyens d'enseignement dont l'établissement devrait être doté, compte tenu de ses emplois d'enseignants existants et en vue de répondre de façon optimale à ses besoins d'enseignement, ne se fonde pas sur une projection de ses effectifs à la rentrée suivante mais sur des effectifs constatés deux années avant cette échéance. Dès lors, la baisse des effectifs d'étudiants, constatée depuis 1996, n'est pas prise en compte dans la réalité de son impact sur les besoins d'enseignement. En revanche, le calcul du potentiel supplémentaire d'emplois d'enseignants pour l'année universitaire en préparation se trouve de fait surestimé.

Le recensement des étudiants pris en compte n'est pas exempt d'incertitudes, toutes les inscriptions principales étant dénombrées, y compris des inscriptions de pure forme, telles celles d'élèves des classes préparatoires aux grandes écoles qui, inscrits en université pour obtenir des équivalences de diplôme, n'assistent à aucun cours. Le nombre de telles inscriptions peut être élevé, notamment à Paris et dans les grandes métropoles régionales et vient dans ce cas alourdir fictivement les effectifs d'étudiants et, de fait, accroître artificiellement les besoins en enseignants.

b) Comme le souligne le ministère, le modèle SAN REMO constitue un outil d'aide à la décision qui ne saurait dicter, à lui seul, les décisions qui sont prises en matière d'allocation des moyens aux établissements. Mais l'application qui est faite par le ministère des résultats du modèle ne montre pas de continuité dans les mesures de rééquilibrage.

Tout d'abord, les corrections qui sont apportées par la répartition des emplois sont limitées par le fait que seuls les moyens supplémentaires font l'objet d'une répartition : aucun redéploiement d'emploi d'enseignants-chercheurs n'a été opéré, depuis 1992, entre établissements. Cette absence de volontarisme, liée aux fortes réticences des établissements les plus dotés à se voir retirer des emplois, limite de fait la portée de cette procédure.

L'adaptation qualitative a été tout autant limitée lors de l'élaboration du plan de rattrapage des universités décidé en 1995 afin de remédier aux besoins les plus urgents. Or, à cette date, la mesure n'avait pas encore été prise de la décrue des effectifs d'étudiants, ni de ses effets contrastés sur les établissements. Ceci a conduit à allouer aux établissements 3 709 emplois d'enseignants de 1996 à 1998, sans prendre en compte l'évolution inégale des besoins des établissements au cours des exercices considérés.

En revanche, pour la préparation de la rentrée universitaire 1998, sur les 3 000 emplois inscrits au budget 1998, la moitié a été réservée aux universités, les autres emplois étant destinés aux IUT, IUFM et écoles d'ingénieurs afin de tenir compte d'éléments qualitatifs afférents à la politique scientifique des établissements, à la formation continue et aux axes prioritaires des contrats ou des projets d'établissement.

Enfin, s'agissant de la campagne pour 1999, l'application stricte du modèle SAN REMO démontrait que 899 emplois supplémentaires d'enseignants étaient nécessaires pour rééquilibrer l'ensemble des universités au regard de leur dotation théorique en emplois. En réalité, 1 061 emplois ont été délégués, certaines dotations ayant connu de fortes augmentations, voire doublé sinon décuplé comme ce fut le cas pour une université de l'Est. En revanche, des établissements ont vu leur dotation amputée au regard des dotations calculées par SAN REMO.

Globalement, on constate au demeurant que la mesure par le modèle SAN REMO de l'évolution du taux de couverture des besoins des établissements en emplois d'enseignants-chercheurs démontre que certaines universités ont connu une dégradation de ce taux.

	Taux de couverture 1997	Taux de couverture 1998	Taux de couverture 1999
Bordeaux II	86,15 %	77,95 %	79,00 %
Clermont- Ferrand I	69,96 %	63,58 %	63,16 %
Lille I	85,52 %	79,85 %	78,38 %
Montpellier I	76,41 %	70,33 %	65,56 %

Ces exemples conduisent à s'interroger sur la possible conjugaison d'un modèle purement quantitatif de gestion lourde et l'introduction au cas par cas d'ajustements qualitatifs, même inspirée par des motifs légitimes d'adaptation à la diversité des situations locales ou disciplinaires, en l'absence d'une règle du jeu claire.

C. – La gestion prévisionnelle des effectifs

Le pilotage de l'enseignement supérieur nécessite que les services ministériels disposent d'outils leur permettant de prévoir les évolutions à venir des effectifs d'enseignants-chercheurs. Or la préoccupation du ministère dans ce domaine est récente, les premiers travaux de modélisation ayant été initiés au début de la décennie 1990. Des progrès ont été accomplis depuis cette date, mais le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs de l'enseignement supérieur se heurte à un déficit de connaissances statistiques sur ce secteur et aux limites du modèle de gestion prévisionnelle développé par le ministère.

1. – L'appareil statistique

Le système GESUP, mis en place au milieu des années 1980, qui permet d'effectuer un recensement du personnel enseignant exerçant dans les établissements de l'enseignement supérieur, est insuffisant. Les rubriques concernant les enseignants non titulaires, nombreux dans les établissements, ne sont ainsi pas renseignées. De plus, ce système a dû faire l'objet d'adaptations pour lui permettre de fonctionner au-delà de l'an 2000, les applications POPPEE et HARPEGE qui devaient prendre le relais dans un système plus complet n'étant pas opérationnelles.

Par ailleurs, une véritable gestion prévisionnelle des effectifs enseignants ne peut pas faire l'économie d'éléments statistiques cohérents et fiables permettant de confronter les évolutions du personnel avec les évolutions des effectifs d'étudiants et leur répartition par filière et discipline. Or, l'hétérogénéité des nomenclatures utilisées pour caractériser l'offre d'enseignement est une donnée et il sera très difficile, voire impossible d'atteindre une concordance complète entre les descriptifs des enseignements nécessaires à l'obtention des diplômes nationaux et les disciplines et profils souhaités par les établissements lors du recrutement des enseignants-chercheurs.

Le second préalable de la gestion prévisionnelle des effectifs enseignants du supérieur réside dans la connaissance précise des modalités d'organisation pédagogique des enseignements à l'échelon des établissements permettant de connaître la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, les volumes horaires dispensés par discipline et la taille des groupes d'étudiants.

Comme le note l'IGAEN en réponse à la Cour, dans le cadre des diplômes nationaux, il appartient à chaque université de définir librement ses enseignements dans des organisations nécessairement et heureusement mouvantes. Or, il n'existe pas de remontée d'informations des établissements d'enseignement supérieur sur les volumes horaires réellement dispensés par les enseignants. Seule l'application APOGEE, utilisée par les établissements et à laquelle les services ministériels n'ont pas accès, permettrait une telle analyse. Encore cette dernière serait-elle malaisée, les établissements ayant développé des applications locales d'APOGEE et rendu ainsi délicate une éventuelle consolidation des informations.

Aussi, en l'absence de données fines sur les modalités réelles d'organisation pédagogique, les services ministériels sont-ils contraints de raisonner à partir des maquettes pédagogiques établies lors des habilitations de formations et de diplômes, documents qui portent sur des planchers horaires qui peuvent être modulés par les établissements et qui ne reflètent donc pas la réalité.

2. – Les instruments de gestion prévisionnelle des effectifs

Au sein des services centraux du ministère, le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs est très limité, un seul agent étant en charge de ce dossier pourtant essentiel.

La démarche de gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs s'est concrétisée par la création, en 1990, d'un modèle de prévision dénommé GESTPREV. Ce modèle, qui raisonne de façon globale par groupes de disciplines, n'offre pas un degré de finesse suffisamment grand pour déterminer avec précision les besoins en personnel au regard des évolutions et des orientations des étudiants.

Pour autant, ses résultats mettent en évidence les enjeux à venir de l'enseignement supérieur. Une étude conduite en 1998 sur les départs à la retraite des enseignants-chercheurs a fait apparaître que, jusqu'à 2012, 45 % des enseignants-chercheurs actuellement en fonction atteindront l'âge de 65 ans, dont 65,9 % des professeurs et 34,9 % des maîtres de conférence. Ces taux seront encore plus élevés dans certaines disciplines telles que la chimie avec une proportion de plus de 80 % pour les professeurs de cette discipline. Toutes choses

égales par ailleurs, les départs à la retraite devraient induire un besoin global de plus de 20 000 recrutements jusqu'en 2010.

En parallèle, les travaux de la direction de la programmation et de la prospective confirment, jusqu'en 2007, la décroissance de la démographie étudiante constatée depuis la rentrée universitaire 1996 : selon les hypothèses étudiées, notamment au regard des taux d'accès à l'enseignement supérieur et des taux de passage entre les cycles universitaires, la baisse des effectifs peut être estimée entre 25 000 et 50 000 étudiants à l'horizon 2006. A l'évidence, cette évolution ne devrait pas manquer d'induire une évolution corollaire des effectifs d'enseignants dont la mesure n'a pas encore été prise.

II. – La gestion des personnes

A. – Les particularités de la gestion des enseignants-chercheurs

Les principes de gestion des enseignants-chercheurs découlent de leur statut spécifique, qui en fait des fonctionnaires atypiques dont l'indépendance est particulièrement protégée. Les marges de manœuvre du ministère sur la gestion de ces personnels sont dès lors très étroites. Le rôle de l'administration est de mettre en place les moyens en emplois et non pas de gérer des ressources humaines, de garantir la bonne exécution des actes nécessaires au déroulement de la carrière des enseignants-chercheurs en évitant d'interférer avec celle-ci, de veiller au respect des autorisations budgétaires et des procédures réglementaires sans s'immiscer dans la vie des corps d'enseignants-chercheurs.

Les enseignants-chercheurs (maîtres de conférences et professeurs d'université) constituent une catégorie particulière de fonctionnaires de l'État. Leur indépendance et leur liberté d'expression sont garanties par un principe à valeur constitutionnelle sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires, les principes de tolérance et d'objectivité. Leurs fonctions s'exercent, dans l'intérêt même du service, dans un cadre juridique dérogatoire à celui qui prévaut habituellement pour les fonctionnaires. La loi dispose que leur recrutement et leur carrière ne dépendent ni du Gouvernement, ni de l'administration, ni des usagers de l'enseignement supérieur mais de leurs pairs, siégeant dans des instances représentatives de leurs corps. Les enseignants-chercheurs

sont inamovibles. Les instances statutaires qui les représentent ont le monopole des principales décisions individuelles – y compris disciplinaires - relatives à leur carrière.

Dans le prolongement de la réforme de 1968 sur l'autonomie des universités et surtout depuis la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, les instances nationales ont vu leur rôle diminuer au profit des instances locales. C'est ainsi que l'instance nationale, le Conseil national des universités (CNU), forte de 1.848 membres, n'intervient aujourd'hui, en propre, qu'au stade de la qualification, c'est-à-dire de la présélection des candidats au recrutement, et décide par ailleurs d'un peu plus de la moitié des promotions de grade des enseignants.

Ce sont en effet les établissements qui décident si les emplois vacants doivent être offerts au recrutement et qui déterminent eux-mêmes les profils des emplois. Ils choisissent librement parmi les enseignants ayant fait acte de candidature en réponse aux publications de poste. Les conseils scientifiques et les conseils d'administration arrêtent la moitié des promotions de grade.

La gestion des personnels enseignants-chercheurs est donc largement « décentralisée » au niveau des universités et repose sur les conseils d'administration, les conseils scientifiques et les commissions de spécialistes, toutes instances siégeant en formation restreinte aux seuls représentants de ces personnels, qui décident des mesures individuelles. Au niveau central comme au niveau déconcentré, les autorités administratives se bornent à valider par des actes administratifs les décisions prises par les instances représentatives nationale et locales.

Une telle répartition des compétences, outre qu'elle réduit considérablement les marges de manœuvre du ministère en matière d'adaptation des ressources aux besoins, s'accompagne de procédures lourdes, complexes et coûteuses et d'une faible capacité d'anticipation de l'administration centrale.

B. – Les déséquilibres entre régions et établissements

Le recrutement est l'apanage des établissements. Il n'est ainsi pas surprenant que les modalités selon lesquelles sont pourvus les postes d'enseignants-chercheurs soient très diverses selon les établissements, et que la situation comparée des régions au regard du critère de l'emploi effectif des enseignants-chercheurs soit elle aussi

très diverse. La faible mobilité des enseignants-chercheurs ne permet pas de la considérer comme un élément de correction de ces déséquilibres.

1. – Le recrutement

Un certain nombre d'établissements rencontre des difficultés dans le recrutement d'enseignants chercheurs titulaires. Ainsi, en 1999, sur un total de 38 universités comptant plus de 200 enseignants (en équivalent temps plein), si deux universités parisiennes comptent plus de 80 % d'enseignants-chercheurs dans leur effectif d'enseignants, huit universités en comptent moins de 55 %. Le même écart se retrouve dans les autres établissements d'enseignement supérieur. La comparaison des académies entre elles, bien qu'elle fasse cohabiter, notamment en Ile de France, des établissements très bien dotés et des établissements parmi les moins pourvus, montre des écarts importants entre Paris (plus de 70 % d'enseignants-chercheurs) et la Corse et les DOM (moins de 55 %).

Les trois causes de désaffectation sont l'absence de candidatures (25 %), le rejet des candidatures par les instances locales (48 %) ou le désistement de lauréats admis simultanément dans plusieurs établissements (27 %).

Après la clôture des opérations de recrutement 1999, 26,1 % des emplois de professeurs d'université et 9,4 % des emplois de maîtres de conférences demeurent non pourvus. Les raisons profondes de cette désaffectation sont sans doute à rechercher au cas par cas, établissement par établissement voire composante par composante. Quelques observations générales peuvent néanmoins être faites :

- Pour l'accès aux postes de professeur, le ministère impute ces difficultés à l'insuffisance du nombre de candidats qualifiés en particulier en langues et littératures étrangères (47 % des postes demeurent vacants), au haut niveau d'exigence des instances quant au profil des candidats et enfin à la moindre mobilité des candidats dont l'âge moyen de recrutement est de 44 ans.

- Pour le recrutement de maîtres de conférences, le ministère met en avant l'échec de certains concours réservés dont les candidats ne parviennent finalement pas à remplir les conditions requises pour l'emploi ainsi que le manque de candidats en sciences et techniques des activités sportives, en sciences de gestion et en sciences de l'information et de la communication.

Il est également intéressant de constater que certaines zones géographiques sont moins affectées que d'autres par ces phénomènes.

Ainsi, les académies les plus attractives sont celles du sud et de la région parisienne. Outre l'attrait traditionnel des académies méridionales, l'aura des pôles d'enseignement et de recherche d'Ile de France est incontestable et permet d'attirer de nombreux candidats à la mutation ou de pourvoir les postes ouverts aux concours avec facilité. Les académies septentrionales et les îles éprouvent en revanche beaucoup plus de difficultés de recrutement. Les DOM et la Corse demeurent sinistrés à cet égard et font donc plus largement appel à des personnels non titulaires.

Certes, tous les postes ouverts ne sont pas occupés en raison de l'absence ou de l'insuffisance des candidatures, notamment dans certaines disciplines pour lesquelles le vivier est insuffisant ou du fait de l'inadéquation du profil des candidats aux thématiques de recherche développées dans l'établissement. Mais on remarque à l'inverse que des établissements gèlent une partie parfois non négligeable de leurs emplois vacants. On comptait ainsi, à la rentrée 1999, 508 emplois de maîtres de conférence et 625 emplois de professeurs vacants gelés, non publiés. Le ministère laisse cette faculté aux établissements dans un double but :

- permettre le recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) ainsi que d'enseignants associés ou invités.
- favoriser, le moment venu, la réintégration des titulaires, lorsque ceux-ci sont en détachement, en disponibilité ou en congé de longue durée.

Si le statut des enseignants chercheurs prévoit la préservation de l'emploi jusqu'à l'expiration de la première période de détachement et si des considérations sociales peuvent justifier qu'il en soit fait de même pour les agents en congé de longue durée, il semble plus contestable que les quelque 350 enseignants en disponibilité bénéficient d'une telle garantie.

On observe en fait, lors des contrôles d'établissements et globalement, comme l'admet l'IGAEN, une « frilosité » des universités à déclarer leur postes vacants, pour faciliter les recrutements internes et répondre ainsi aux besoins des enseignants, parfois avant ceux des étudiants.

Les déséquilibres régionaux ne paraissent guère susceptibles de se réduire dans la mesure où les régions qui, structurellement, ont les plus faibles taux d'occupation de leurs emplois par des enseignants-chercheurs titulaires sont aussi celles qui attirent le moins de candidats aux concours.

Le pourcentage d'enseignants non titulaires (ATER, lecteurs, maîtres de langues, invités, associés) par rapport aux effectifs d'enseignants chercheurs (personnels du second degré exclus) varie de 19 à 40 % selon les académies.

Le ministère indique orienter son action sur l'augmentation du vivier des candidats dans les disciplines déficitaires, sur le renforcement de la recherche dans les pôles où elle est insuffisante et enfin sur une meilleure information des établissements quant à leur position relative en matière de ressources humaines.

Cette situation, fruit des mécanismes de gestion par établissement et par discipline, ne pourrait être corrigée que par l'administration centrale, à condition qu'elle mette en place des modalités de contractualisation qui permettraient, dans le respect des dispositions statutaires, de s'assurer que les potentiels enseignants fournis aux universités sont en concordance avec l'évolution des charges d'enseignement et du service des étudiants. Il incombe en effet à l'État de veiller à ce que l'offre d'enseignement soit pilotée par la demande de service d'enseignement aux étudiants et non par la demande des seuls enseignants, liée au prestige et à la localisation des établissements.

2. – La mobilité

Une analyse de la mobilité interne des enseignants-chercheurs présents en 1985 montre que 72,5 % des professeurs et 89,3 % des maîtres de conférences n'ont connu ni mobilité géographique, ni mobilité fonctionnelle au cours des quinze dernières années, en dépit pour nombre d'entre-eux de leur accès au corps supérieur. Les pourcentages sont respectivement de 80,5 % et 91,4 % entre 1990 et 1998 et de 89,8 % et 95 % entre 1994 et 1998.

En 1999, 11 % des postes vacants ont été pourvus par mutation (448 sur 4.099). Le taux de mobilité constaté cette année-là était de 1,7 % pour le corps des professeurs et de 0,7 % pour les maîtres de conférences.

Peu d'enseignants-chercheurs sont en position de détachement hors de leur corps d'origine. On en compte quelque 5 à 600 soit 1 % de l'effectif des corps. Ces derniers accueillent très peu de fonctionnaires en détachement : seulement 30 postes ont été pourvus par cette voie en 1998 et 32 en 1999 soit respectivement 0,6 % et 0,8 % des postes vacants. En mai 1999, on comptait 100 professeurs et 70 maîtres de conférences accueillis en détachement soit 0,3 % des effectifs totaux.

Si le statut prévoyait initialement, pour les candidats professeurs, une obligation de mobilité, ce dispositif a été abrogé dès 1987 au motif que sa mise en œuvre était peu compatible avec la nécessaire continuité des travaux des équipes de recherche.

Le ministère déclare souhaiter une politique plus active de mobilité. Il fait valoir les nouvelles dispositions législatives sur l'innovation et la recherche qui permettent notamment aux enseignants-chercheurs de participer, en qualité d'associé ou de dirigeant, à la création d'une entreprise de valorisation de ses recherches ou d'y apporter son concours scientifique. D'autres dispositifs tels que la délégation, la mise à disposition ou le détachement offrent un cadre juridique à la mobilité.

Toutefois, les résultats mentionnés ci-dessus traduisent un faible brassage des populations d'enseignants chercheurs. Le développement de la recherche dans certains pôles universitaires faiblement attractifs, tant en matière de recrutement que de mobilité, rend pourtant nécessaire l'articulation des politiques d'aménagement du territoire en équipements ou centres de ressources avec une politique active de la mobilité.

C. – Des procédures lourdes et coûteuses

La carrière des enseignants est jalonnée par des étapes faisant intervenir de nombreuses instances collégiales et suivant des procédures très complexes. Les processus sont lourds et coûteux. Certaines règles ne permettent pas un traitement équitable des personnels concernés.

1. – La qualification

Pour se présenter aux concours de recrutement d'enseignant-chercheur, les postulants doivent non seulement être titulaires d'un

doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches mais aussi être préalablement inscrits, pour les concours par établissement, sur une liste de qualification dressée par le Conseil national des universités (CNU) et valable 4 ans.

Le ministère estime à 22 500 le nombre de candidatures, ce qui correspond, du fait de l'intervention de deux rapporteurs pour chaque dossier, à l'examen chaque année de 45 000 dossiers par les 1 848 membres du CNU. La validité quadriennale de la liste permet d'éviter les réinscriptions systématiques. La procédure de qualification est cependant inévitablement coûteuse, non seulement en indemnisation des frais engagés par les membres du CNU mais surtout en temps d'examen des dossiers.

En 1998 a été rétablie une procédure nationale unique de présélection. Les dossiers retenus représentent, en 1999, respectivement 53 % et 56 % des candidatures des maîtres de conférences et des professeurs. Compte tenu des candidatures multiples, respectivement 64,5 % et 66,8 % des candidats ont été qualifiés. La campagne 1999 a ainsi permis de qualifier environ 10.500 personnes (8.655 maîtres de conférences et 1.865 professeurs) qui sont venus s'ajouter aux quelque 27.000 personnes qualifiées les années précédentes et toujours habilitées à présenter leur candidature à l'un des 4.200 postes offerts.

Le taux d'échec élevé (près de 50 % des dossiers sont rejetés) est probablement en partie le résultat d'une information insuffisante des candidats sur les critères de jugement retenus par chacune des sections du CNU. Le principe de communication des observations des rapporteurs sur les dossiers refusés n'est pas systématiquement respecté faute, parfois, de rapports suffisamment étayés ou présentables.

2. – Le coût du recrutement

Il y a deux catégories de concours de recrutement d'enseignants-chercheurs : des concours ouverts par établissement en vue de pourvoir un ou plusieurs emplois dans les diverses disciplines et des concours nationaux d'agrégation de l'enseignement supérieur réservés au professorat dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion.

Si les concours sur emploi n'appellent pas de remarques particulières, en revanche la longueur de la procédure et le coût des concours d'agrégation justifieraient que l'ensemble des jurys puissent

réfléchir à une simplification de la procédure de sélection qui concilie exigence de qualité du concours et allègement des épreuves.

Les concours d'agrégation durent une année. Le coût des seules vacations de jury du premier concours d'agrégation pour les années 1997 et 1998 est de 5,86 MF pour 639 candidats. A titre de comparaison, l'indemnisation du jury de l'ENA était de 3 MF pour 900 candidats présents. L'indemnisation des membres de jury s'échelonne entre 80.000 F et 195.000 F. A ces dépenses, il convient d'ajouter les frais de déplacement des jurys, estimés à environ 3,9 MF pour 1997 et 1998 ainsi que le coût de gestion du dispositif. Le coût en temps de travail est de plus de 18.000 heures de membres de jury pour le concours externe, soit 28 h 30 par candidat.

Les jurys appellent périodiquement l'attention sur la lourdeur de la sélection et ont pu faire des propositions d'allègement de la procédure. Le ministère fait observer qu'une des quatre épreuves de sciences de gestion et de sciences économiques a été supprimée mais qu'en « sciences juridiques, la communauté universitaire semble plus réticente à cet allègement ».

3. – L'avancement

La gestion du dispositif de promotion est particulièrement complexe et implique la participation d'un nombre important d'acteurs. Outre les services centraux qui veillent au bon déroulement des opérations, fixent les possibilités d'avancement et assurent la gestion notariale du dispositif, les instances locales (conseil scientifique pour les professeurs, conseil d'administration pour les maîtres de conférences) et nationale (C.N.U) interviennent en fonction de la voie à laquelle les promotions se rapportent.

Il existe en effet trois voies de promotion : la première (voie 1) pour la grande majorité des enseignants-chercheurs, la seconde (voie 2) pour ceux qui appartiennent à des établissements à effectif restreint et la troisième (voie 3) pour ceux qui exercent des fonctions administratives ou pédagogiques particulières. Les deux dernières voies sont l'apanage du seul C.N.U. Le nombre de promotions du contingent local, prononcées préalablement sur propositions des conseils scientifiques ou d'administration, ne peut être supérieur à celui des promotions prononcées au titre du contingent national. En dessous du seuil de 50 enseignants-chercheurs ou 30 professeurs, les

enseignants-chercheurs voient leur dossier examiné en voie 2. Le conseil concerné se borne alors à donner un avis.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) a mis en lumière la diversité des procédures locales de sélection, plus ou moins transparentes et plus ou moins participatives. L'importante mobilisation du service de gestion de personnel, la lourdeur des travaux des rapporteurs chargés de l'étude des dossiers d'avancement, la multiplicité des réunions des instances, la perplexité des universitaires sur la capacité de ces mêmes instances à évaluer les qualités pédagogiques et plus encore les responsabilités institutionnelles des enseignants-chercheurs ont conduit l'IGAEN à « s'interroger sur l'intérêt de procédures aussi complexes » et sur la pertinence du maintien de deux échelons, local et national, dans ces conditions.

La Cour partage ces interrogations sur le maintien d'un examen annuel des candidatures à deux niveaux qui, pour le premier essaierait d'anticiper sur les décisions de l'autre et pour le second de corriger celles du premier.

Conscient des rigidités du dispositif, et sensible aux observations des responsables de petits établissements relevant de la voie 2 (I.E.P., E.N.S, ENSI...) se plaignant de la faiblesse des contingents de promotion qui leur étaient alloués, le ministère a décidé en 1999, la fusion des voies 1 (nationale) et 2 pour que les sections du C.N.U. puissent utiliser indifféremment les contingents de promotions attribués pour des candidats « collés » au niveau local et pour les candidats de la voie 2. Si l'objectif était de permettre de promouvoir les plus méritants et de mieux répondre à l'excellence des candidatures d'enseignants d'établissements réputés mais défavorisés par leur taille, la légalité en était manifestement douteuse.

La voie 3 enfin relève d'une procédure très lourde comportant un recensement spécifique des agents qui souhaitent en être exclus et un traitement spécifique au niveau du C.N.U. Le maintien d'une procédure à laquelle près de la moitié des bénéficiaires (43,9 % en 1999) renonce par écrit, dont le taux de promotions constaté est identique aux autres voies, pose question. On peut au demeurant observer que la suppression de la voie 3 a été proposée à plusieurs reprises⁸⁰. A défaut d'être supprimée, cette voie pourrait n'être

⁸⁰ cf. rapport du recteur Quenet – 1994- et rapport général de l'IGAEN –1998-

maintenue que pour les seuls présidents, directeurs ou administrateurs d'établissements d'enseignement supérieur.

Certaines règles appliquées à cette occasion sont en outre inéquitables.

La répartition des contingents de promotion est effectuée au prorata du nombre des promouvables et notifiée par l'administration centrale aux établissements à la mi-mars et aux sections et aux groupes du C.N.U. à la mi-avril. Plus de 1.000 enseignants-chercheurs (6 % des promouvables) sont ainsi, chaque année, techniquement écartés du dispositif d'avancement, en contradiction avec le principe d'égalité de traitement des agents d'un même grade. Une révision du dispositif statutaire actuel permettrait de rétablir l'équité.

L'article 40 du statut a bien prévu que « lorsque le nombre des enseignants-chercheurs affectés à un établissement est inférieur à 50, l'ensemble des avancements est prononcé sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités après avis du conseil d'administration de l'établissement ». Mais le statut n'a pas envisagé la situation assez fréquente où le nombre de promouvables d'un établissement est faible alors que le nombre total d'enseignants-chercheurs ou de professeurs est supérieur aux seuils réglementaires. Dans cette situation, l'établissement peut ne pas être attributaire de promotions et les candidatures des promouvables ne sont pas examinées au niveau local. C'est particulièrement sensible pour ce qui concerne le passage à la classe exceptionnelle de professeur pour lequel un tiers des établissements ayant des promouvables se voient privés de toute possibilité de promotions.

Le problème se pose dans des termes similaires, mais de façon plus marginale, au niveau national, pour les sections du C.N.U. à faible effectif qui ne sont pas systématiquement attributaires de contingents de promotions.

Il peut même advenir qu'un agent promouvable ne voie sa candidature examinée ni au niveau local, ni au niveau national lorsqu'il appartient à un établissement et à une section du C.N.U. qui ne disposent d'aucune possibilité de promotion.

Il conviendrait que tous les effectifs concernés soient soustraits de la voie 1 et rattachés à la voie 2. Le nombre de promotions de la voie 1 serait réduit à due proportion.

Enfin, le constat des résultats des promotions montre que les taux de promotion des femmes à chacun de grades d'enseignants-chercheurs sont systématiquement inférieurs à celui de leurs collègues masculins. Les promotions paraissent particulièrement lentes pour les femmes.

D. – La gestion prévisionnelle des carrières

Il n'existe pas aujourd'hui d'informations globales et fiables sur les candidatures au recrutement, au détachement ou à la mobilité. Cette lacune représente un handicap certain pour la mise place d'une gestion prévisionnelle des carrières. Cette situation est en partie paradoxale, le ministère ayant mis en place des mécanismes assurant un vivier de candidatures pour des corps qui recrutent des candidats ayant déjà un certain âge .

1. – La gestion prévisionnelle des carrières

La direction des personnels enseignants dispose d'un fichier de personnels (GESUP) pour les actes de gestion courante, dès lors que leur réalisation (recrutement, mutation, avancement) est certaine. Il comporte de nombreuses informations sur les personnels en fonctions au cours des quinze dernières années. En revanche, les candidatures au recrutement, au détachement et à la mobilité ne font pas l'objet d'un système d'information central. Le ministère ne dispose pas de données statistiques sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles.

Un premier progrès vient d'être enregistré avec la mise en place de l'application ANTARES sur Internet à l'occasion du lancement de la procédure d'inscription sur la liste de qualification 2000 aux fonctions de maître de conférences et de professeur. A cette occasion, le ministère recueille des informations détaillées sur ces candidatures (état civil, coordonnées, situation professionnelle, situation au regard du vivier –allocataire de recherche, allocataire moniteur, ATER, post-doctorant-, diplômes, mode de financement de la thèse...). Il devrait donc être possible à l'avenir de comparer les profils des qualifiés et des lauréats de concours. Cette information sera essentielle pour apprécier l'efficacité des divers modes de financement du vivier des enseignants-chercheurs et des filières de formation au métier.

Il n'est cependant pas prévu d'étendre un tel outil d'information quantitative et qualitative aux autres opérations de gestion.

Les universités sont seules à connaître des candidatures à la mutation, au détachement ou au recrutement et sont souvent submergées par les dossiers dont le nombre avoisinerait 100.000 annuellement. Dans bien des cas d'ailleurs, seules les UFR détiennent ce type de données.

L'analyse de la situation relative des universités au regard en particulier de leur pouvoir d'attractivité, des désirs manifestés par leurs propres enseignants-chercheurs et du sort qui leur est réservé dans les opérations de recrutement ou d'avancement, est dès lors très incomplète. La répartition des compétences de gestion entre les deux niveaux central et déconcentré n'ayant pas été accompagnée d'une mise en commun des informations, l'administration est privée d'éléments d'information qui lui permettraient de jouer un rôle plus actif pour corriger éventuellement les déséquilibres constatés et améliorer l'utilisation des moyens budgétaires.

2. – L'origine du recrutement

Le tableau 2 permet d'observer qu'en dépit de l'âge tardif de recrutement des enseignants chercheurs (en moyenne, 44 ans pour les professeurs et 33 ans pour les maîtres de conférences), huit sur dix sont directement issus de l'enseignement supérieur. Lors du recrutement pour 1999, plus de la moitié des nouveaux maîtres de conférences étaient issus de l'enseignement supérieur. Les ATER et les moniteurs n'en représentaient toutefois que 39,4 %.

Les directeurs de recherche et les chargés de recherche des établissements scientifiques et techniques sont peu nombreux à accéder aux emplois d'enseignants-chercheurs. Globalement, les chercheurs des grands organismes de recherche ne représentent que 2,6 % des recrutés. Moins d'un nouveau maître de conférences sur cinq exerçait précédemment une activité privée, en France ou à l'étranger, ou était sans emploi.

Le ministère considère néanmoins que l'enseignement supérieur fait ainsi preuve d'une « grande ouverture » et que « l'accent est mis sur le renforcement de l'accès des chercheurs et sur le développement du recrutement des professionnels ». Il semble qu'il faille plutôt conclure que l'ouverture de l'enseignement supérieur s'opère à travers « l'association » ou « l'invitation » de professionnels extérieurs plutôt que par leur intégration dans les corps de professeurs ou de maîtres de conférence.

Tableau 2 – Origine des maîtres de conférences recrutés en 1999

Origine	Effectifs	%
ATER non fonctionnaires	717	31,5 %
ATER enseignants ou fonctionnaires (1)	138	6,1 %
Moniteurs	41	1,8 %
Lecteurs, maîtres de langues	4	0,2 %
Post doctorants	285	12,5 %
Allocataires ou boursiers	13	0,6 %
Sous total enseignement supérieur	1 266	55,6 %
Enseignants, chercheurs et autres agents publics en activité (2)	642	28,2 %
Activité privée ou à l'étranger	275	12,1 %
Sans profession (y compris ex ATER), chômeurs	163	7,2 %
Sous total « autres origines »	1 012	44,4 %
TOTAL des réponses à l'enquête	2 278	100 %

(1) 105 agrégés, 13 certifiés, 9 autres enseignants titulaires, 11 autres fonctionnaires exerçant les fonctions d'ATER

(2) 270 agrégés, 74 certifiés, 81 autres enseignants titulaires, 51 chercheurs, 98 autres fonctionnaires, 68 vacataires et contractuels

3. – La gestion du vivier

Le dispositif dit de « jouvence universitaire » a été mis en place en 1989 pour, précisément, constituer un vivier de titulaires du doctorat destinés aux carrières de l'enseignement supérieur. Ce dispositif est organisé autour de deux mécanismes d'aide à la préparation de thèse et à la préparation des concours de recrutement : le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur et le recrutement des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER). Il pourvoit près de 40 % des postes au recrutement annuel et environ la moitié des maîtres de conférence est issue de ce vivier.

Les ATER effectuent un service à temps plein rémunéré (12 200 F bruts mensuels) ou un service à mi-temps. Ils sont environ 5 500 au total choisis parmi plus de 40.000 candidatures annuelles. Les ATER sont soit des fonctionnaires de catégorie A, généralement agrégés du second degré, préparant un doctorat dans le cadre d'un contrat de 3 ans, soit d'anciens moniteurs ou des étudiants qui viennent de soutenir ou qui vont présenter leur thèse avant un an et qui bénéficient d'un contrat d'un an éventuellement renouvelé une fois. Ces derniers sont ainsi « fidélisés » jusqu'aux épreuves des concours

afin d'éviter une déperdition des candidatures potentielles au recrutement de maîtres de conférences.

Il ne s'agit pas de formules de pré-recrutement, les concours étant ouverts à tous les docteurs sans discrimination, mais d'une préparation aux concours d'enseignant-chercheur dans des conditions matérielles satisfaisantes.

L'absence de système d'information, notamment sur les taux de réussite aux concours de chaque catégorie mentionnée dans le tableau ou sur le cursus antérieur de chacun des candidats, rend difficile l'évaluation du dispositif de jouvence. Tout juste peut-on affirmer que la qualité d'ATER ainsi que celle de moniteur normalien est un passeport utile pour l'accès au corps de maître de conférences.

Si les ATER ont statistiquement plus de chances d'intégrer un corps d'enseignant-chercheur que les moniteurs et plus encore que les allocataires de recherche, ils sont également les plus menacés, en cas d'échec, du risque de devenir chômeur ou en situation précaire au terme de leur contrat.

Près de 2000 ex-ATER percevaient une allocation pour perte d'emplois au 1^{er} mars 1999 (en progression de 10 % par rapport à l'année précédente). Dans la mesure où l'on compte 4.800 ATER non fonctionnaires, 40 % des ATER seraient ainsi, à l'issue de leur contrat, en situation précaire. Ce résultat est inquiétant et mériterait réflexion, d'autant qu'il semble, sous réserve d'une enquête plus approfondie de la part du ministère, que les ATER seraient plus « fragiles » sur le marché de l'emploi que les doctorants.

Le danger serait de recruter les ATER en privilégiant leur apport en matière d'enseignement plutôt que leur rôle de futur enseignant-chercheur ou professionnel de la recherche

E. – L'application du régime disciplinaire

En matière disciplinaire aussi, les enseignants-chercheurs ne relèvent que de leur pairs, l'administration disposant de très peu de pouvoirs. Le nombre de sanctions reste apparemment très limité. Le régime des hospitalo-universitaires est totalement dérogatoire et permet de maintenir une rémunération en l'absence de service fait.

a) Les dispositions combinées de la loi de 1984, du décret du 14 novembre 1990 relatif au CNESER et du décret du 13 juillet 1992 composent le régime disciplinaire de ces enseignants.

Les personnels enseignants des CHU relèvent quant à eux de dispositions spécifiques. En effet, la loi de 1984 n'est pas revenue sur une des dispositions figurant à l'article 5 de l'ordonnance de 1958 qui crée une « juridiction disciplinaire » unique au niveau national. Le décret du 24 février 1984 portant statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires définit le régime des sanctions, nettement différent de celui des autres enseignants-chercheurs.

Une différence majeure concerne la suspension. D'une part, les deux ministres peuvent conjointement décider la suspension ; ils décident à quelle quotité de traitement la personne suspendue a droit pendant la suspension ; la durée de la suspension n'est pas limitée ; en revanche, faute d'une décision de la juridiction dans le délai de trois mois, l'intéressé retrouve son plein traitement (sans reprendre l'exercice suspendu) ; dans le cas d'une décision de relaxe ou dans le cas d'une sanction égale ou inférieure à l'avertissement, la personne a droit au remboursement de la différence de traitement. D'autre part, la juridiction nationale peut décider la suspension (à mi-traitement ou sans traitement) sans qu'une limite de temps soit fixée à la suspension. Ainsi, un professeur peut être suspendu avec ou sans traitement, ou encore à mi-traitement sans limite de temps.

Un tel cas n'est pas théorique : une suspension a été décidée récemment par la juridiction disciplinaire, sans terme défini et à mi-traitement.

b) Les statistiques disponibles montrent que les sanctions disciplinaires sont rarement mises en œuvre. Les décisions dont la sous-direction de gestion des personnels enseignants a eu à connaître depuis 1995 (c'est-à-dire celles qui ont une incidence sur la situation de l'enseignant concerné, donc en pratique toutes sauf l'avertissement) sont au nombre de 9 : aucune en 1995 et 1996 ; 4 en 1997, 2 en 1998 (dont un avertissement) et 3 en 1999, la commission compétente pour les PU-PH ayant prononcé un acquittement. Un seul cas répertorié concerne un cumul non autorisé

Le faible nombre de sanctions, rapporté à une population nombreuse, ne peut qu'être relevé. Ce constat se double de celui de l'absence d'informations du ministère sur les procédures engagées n'ayant pas débouché sur une sanction, absence plus marquée encore pour les cas pouvant donner lieu à sanction et n'ayant été à l'origine d'aucune procédure.

III. – Obligations de service et rémunérations

A. – Le service des enseignants-chercheurs

Les enseignants-chercheurs ont une triple mission : enseignement, recherche et administration des établissements. Selon les termes de la loi de 1984, ils « participent à l'administration des établissements, et contribuent au développement et à la diffusion des connaissances et à la recherche ». Les établissements portent la responsabilité de veiller à l'application des textes qui encadrent ces activités ; de ce point de vue, le contrôle apparaît souvent succinct, voire défaillant.

1. – Les « obligations de service »

Le décret portant statut des enseignants-chercheurs de 1984 n'évoque la recherche que sous la forme de son encadrement. Les obligations de recherche ne sont pas sanctionnées par une disposition législative ou réglementaire : s'il est vrai que l'activité de recherche est prédominante comme critère de promotion, les dispositions qui ont pu exister en matière d'examen des activités de recherche des enseignants-chercheurs sous forme de la production d'un rapport périodique, notamment au moment de l'avancement de grade, ont été abrogées.

Les textes sont en revanche très précis en matière d'obligations d'enseignement aux étudiants : à chaque catégorie d'enseignant correspond une obligation de fournir par année un nombre d'heures de cours, avec des équivalences calculées pour les autres formes de service d'enseignement ; travaux dirigés et travaux pratiques. Les enseignants-chercheurs sont ainsi astreints à donner annuellement 128 heures de cours, ou 192 heures de travaux dirigés (TD) ou 288 heures de travaux pratiques (TP), ou encore toute autre combinaison sur la base des coefficients ainsi dégagés.

Comme le notait l'IGAEN dans son rapport de 1997, les universités prennent des libertés plus ou moins grandes avec la réglementation ou certaines obligations de service : les enseignants ne sont pas astreints à signer des déclarations d'emploi du temps, la durée de l'année universitaire est « évaluée souplesment », les durées de référence sont modulées pour certaines catégories d'enseignants sans référence à la réglementation.

La Cour a pu, à diverses reprises constater les mêmes défaillances : les universités n'effectuent pas un strict contrôle du respect des prescriptions réglementaires et vérifient rarement que les obligations de service ont été remplies. Quelques universités ont bien entrepris de mettre en place des procédures pour fixer le service des enseignants, mais les contrôles montrent que la fiabilité des outils utilisés n'est pas totale.

Le rappel opéré à cet égard par la circulaire ministérielle du 27 octobre 1999 s'avère donc opportun. Mais force est de constater qu'aucun texte de nature réglementaire ne fixe les règles de procédure en matière de contrôle de l'application des règles, ni ne précise les sanctions attachées à leur non-respect.

2. – Les heures complémentaires

Les articles 1 et 2 du décret 83-1175 du 23 décembre 1983 stipulent que les personnels dans les EPSCP et les établissements d'enseignement supérieur qui sont chargés d'assurer un enseignement complémentaire (cours, TD et TP), sont rémunérés « à l'heure effective ». Ces modalités de rémunération concernent aussi les intervenants extérieurs.

L'accroissement de ces heures complémentaires en termes financiers a alarmé, à juste titre, le ministère : malgré la volonté d'en limiter le nombre et alors même que le nombre d'enseignants augmentait, la consommation a poursuivi une croissance rapide. Certaines universités arrivent cependant à maîtriser leurs dépenses et il convient de noter que, malgré les difficultés rencontrées, la plupart des établissements se sont astreints à un minimum de vigilance. Les pressions budgétaires exercées par le ministère sont probablement à l'origine de ce début de maîtrise.

Mais, de manière générale, les contrôles montrent que le recours aux heures complémentaires permet souvent soit d'améliorer la rémunération des enseignants, soit de faire face à des situations non prévues par la réglementation. Comme a pu le faire de son côté l'IGAEN, la Cour a constaté les différences existant entre composantes d'une même université tant en matière de consommation d'heures complémentaires que de principes appliqués. Elle a relevé les montants irréalistes d'indemnités perçus par certains enseignants

(supérieurs à 300 heures)⁸¹, l'octroi d'heures complémentaires à des enseignants bénéficiant par ailleurs de décharges de service. L'irrégularité la plus flagrante et la plus répandue concerne l'octroi d'heures complémentaires à titre d'indemnisation de tel ou tel service, et notamment de l'acceptation par les enseignants-chercheurs d'enseigner dans les antennes délocalisées.

La circulaire du 5 novembre 1999 vise ainsi précisément « la moralisation et la maîtrise des heures complémentaires ». Elle reste cependant très sibylline sur l'ensemble des remarques qu'elle appelle l'utilisation des heures complémentaires à d'autres fins que la rémunération des enseignements complémentaires.

3. – Les indemnités de fonction

Le système indemnitaire des enseignants-chercheurs a été complètement revu en 1990. Il est essentiellement composé de la prime de recherche et d'enseignement supérieur, allouée à tous les enseignants-chercheurs et de trois primes, exclusives l'une de l'autre et allouées selon des procédures différentes, chacune correspondant à un type de fonction pouvant être exercée de manière principale par les enseignants-chercheurs : administration, recherche et formation. L'étude des conditions dans lesquelles les universités appliquent les textes réglementaires appelle quelques observations.

- Les établissements ont une grande liberté en matière de prime de charges administratives. Les contrôles opérés dans les universités ont montré que la réglementation est parfois mal appliquée par les établissements. Si une université a décidé de fusionner la prime administrative et la prime pédagogique, en contradiction totale avec les textes, souvent les établissements ne respectent pas l'obligation de décision annuelle ou le calendrier prévu pour la prise de décision concernant l'octroi de ces primes.

Une circulaire du 2 mai 1995 donne instruction aux recteurs d'exercer le contrôle des décisions. Les contrôles organiques opérés par la Cour ne lui permettent pas de garantir que ces instructions, dont la procédure de mise en œuvre n'est au demeurant pas précisée, sont effectivement appliquées.

⁸¹ L'obligation horaire maximale, en travaux pratiques, étant de 288 heures par an pour un enseignant-chercheur et de 384 heures pour un enseignant du second degré affecté dans l'enseignement supérieur

- La prime d'encadrement doctoral et de recherche est attribuée par le ministère, sur proposition des établissements. Si aucune anomalie n'a été détectée en ce qui concerne l'interdiction de percevoir la prime en cas de cumul d'emplois publics, dont le respect est du ressort de l'administration centrale, le contrôle par les établissements des règles et obligations liées à cette prime ne fait l'objet d'aucune précision de la part de l'administration.

- La prime de responsabilités pédagogiques se substitue à la prime pédagogique (décret du 4 octobre, arrêté du même jour et surtout circulaire du 12 novembre 1999). Le texte de 1999 introduit une nouveauté d'importance : sont reconnues, au-delà des obligations horaires d'enseignement, les responsabilités pédagogiques autres et notamment les formes de prise en charge des étudiants aujourd'hui répandues, où l'enseignement devant les étudiants n'est plus la seule modalité de réponse aux besoins de formation.

Ces innovations devraient avoir comme conséquence de donner une place plus importante à cette prime que la précédente, liée à l'obligation d'effectuer des heures complémentaires, dont le régime était confus. Surtout, elles comblent une lacune qui était prétexte à l'utilisation d'heures complémentaires pour des activités qui, n'étant pas d'enseignement, n'y ouvraient pas droit.

Tableau 3 - Primes et indemnités liées à l'exercice de fonctions

Allouées aux enseignants-chercheurs		Budget 2000 (MF)
Prime de recherche et d'enseignement supérieur	Décret n°89-775 du 23 octobre 1989	452,6 ⁸²
Primes de charges administratives	Décret n°90-50 du 12 janvier 1990	45,6
Primes d'administration	Décret 90-51 du 12 janvier 1990	17,3
Prime d'encadrement doctoral et de recherche (quota : 10 000 en octobre 2000)	Décret 90-51 du 12 janvier 1990	242,0
Prime de responsabilités pédagogiques (rentrée 99)	Décret n°99-855 du 4 octobre 1999	85,8
Indemnité de sujétion spéciale pour service à la mer	Décret n°79-267 du 30 mars 1979	0,5
Indemnité pour charges administratives des personnels d'inspection	Décret n°90-427 du 22 mai 1990	4,8
Indemnité des directeurs d'études cumulants	Décret n°83-809 du 7 septembre 1983	3,8
Indemnité de charges administratives des directeurs et directeurs adjoints des IUFM	Décret n°91-1108 du 24 octobre 1991	3,3
Indemnité des directeurs scientifiques	Décret n°90-223 du 8 mars 1990	0,9
Indemnité de charges administratives en faveur des chefs de mission académique à la formation des personnels	Décret n°92-204 du 28 février 1992	0,9
Indemnité allouée aux enseignants chercheurs effectuant pour le compte des administrations de l'État et de leurs établissements publics à caractère administratif des missions d'expertise	Décret n°99-343 du 4 mai 1999	Non budgété
Indemnité de sujétions spéciales attribuée à certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation.	Décret n°89-443 du 28 juin 1989 ; Arrêté du 1 ^{er} mars 2000.	0,2
Indemnité de responsabilité de direction d'établissement attribuée à certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation.	Décret n°89-444 du 28 juin 1989 ; Arrêté du 9 mai 1996.	0,2
Indemnité de fonctions particulières à certains professeurs des écoles	Décret n°91-236 du 28 février 1991	0,2
Allouées aux enseignants du secondaire		
Prime d'enseignement supérieur	Décret n°89-776 du 23 octobre 1989	83
Indemnité forfaitaire spéciale au personnel enseignant (EPS)	Décret n°72-28 du 11 janvier 1972	0,2
Enseignements complémentaires	Décret n°83-1175 du 23 décembre 1983	2 091,7
Indemnité exceptionnelle	Décret n°97-215 du 10 mars 1997	1,7

⁸² y compris prime d'enseignement supérieur (pour les enseignants du secondaire)

⁸³ crédit commun aux primes de recherche et d'enseignement supérieur et aux primes d'enseignement supérieur

B. – Les rémunérations

Les rémunérations principales et les indemnités des enseignants-chercheurs sont versées directement par l'État et les dépenses ne sont pas imputées sur les budgets des établissements, à la différence des heures complémentaires et d'autres rémunérations, notamment celles qui correspondent à la formation continue. Les investigations menées au premier semestre 2000 par la Cour en matière de rémunérations publiques avaient comme objectif d'analyser la structure des rémunérations des enseignants-chercheurs directement liées à l'exercice de leur activité. Une académie, Toulouse, a servi d'échantillon pour cette analyse⁸⁴.

Le montant des crédits ouverts au titre des rémunérations dans le budget de l'enseignement supérieur en 1999 était de 18,125 milliards F, les enseignants-chercheurs comptant pour 6,17 milliards F. Au titre des indemnités (hors autres indemnités) sont inscrits environ 2,5 milliards de francs, mais sur ce montant, une partie est destinée à des personnels non titulaires, associés ou invités : on peut estimer à moins de 2 milliards les crédits correspondant aux indemnités des quelques 55 000 enseignants-chercheurs.

Les corps des enseignants-chercheurs ont un échelonnement indiciaire qui est compris : pour les maîtres de conférence entre l'indice majoré 453 (soit 75 points de plus qu'un agrégé débutant) et l'échelle lettre A (soit l'indice terminal d'un agrégé hors classe), et pour les professeurs entre l'indice majoré 657 (soit l'indice de début de carrière d'un professeur agrégé hors classe) et pour 1631 d'entre eux, les échelles-lettres D et E. Ils bénéficient de la prime de recherche et d'enseignement supérieur, pour un montant de 7 247 F par an. Les autres primes représentent des montants qui vont de 2 930 F (part de base de la prime de responsabilité pédagogique) à 56 588 F (montant le plus élevé de la prime d'administration).

Dans l'enseignement supérieur, la part des primes directement liée à l'activité des enseignants-chercheurs dans leurs rémunérations demeure modeste. Comme dans l'enseignement scolaire cette part s'est accrue au cours de la période 1989-1999 : de 3,1 % à 5,1 %. Si l'on ajoute les heures complémentaires versées aux enseignants-

⁸⁴ Seules les rémunérations publiques versées dans l'académie ont été prises en compte, excluant toutes les rémunérations versées par d'autres académies, ainsi que les rémunérations de formation continue. Les résultats ont été corroborés par des analyses similaires effectuées sur les données de l'académie de Créteil.

chercheurs par les universités⁸⁵, la part relative des primes et indemnités des enseignants titulaires se situerait à environ 10 % de la rémunération globale.

Ces estimations ont été corroborées par une étude effectuée à partir des rémunérations versées aux 2 819 enseignants-chercheurs de l'académie de Toulouse en 1999 (les enseignants-chercheurs de médecine ont été exclus de cette enquête, leur rémunération obéissant à des règles particulières).

Il ressort de cette étude que les heures complémentaires constituent la principale source de rémunérations accessoires des maîtres de conférences, devant la prime de recherche et d'enseignement supérieur et la prime d'encadrement doctoral et de recherche (qui sont les primes représentant le montant de crédits le plus important, cf. tableau).

En revanche, pour les professeurs, la principale source de rémunérations accessoires est constituée non pas par les heures complémentaires mais par la prime d'encadrement doctoral et de recherche et la prime de recherche et d'enseignement supérieur. S'y ajoutent la prime d'administration, la prime pédagogique et des indemnités de sujétions spéciales.

⁸⁵ Calcul fait à partir des comptes financiers, en estimant la part des enseignants-chercheurs dans le personnel enseignant recevant des heures complémentaires..

Tableau 4 : Rémunérations observées en 1999
(académie de Toulouse)

Maîtres de conférence							
Effectif observé	Indices	Indice moyen observé	Traitement moyen	Primes et indemnités moyennes	SFT	Rémunération brute moyenne observée	% de primes
2 ^{ème} classe 388	453/563	518	171 700	h.c. 11 100 r.e.s. 7 300 divers 2 200	1 900	194 200	10,6 %
1 ^{ère} classe 919	622/820	707	234 400	h.c. 12 600 r.e.s. 7 300 divers 2 900	3 800	262 900	9,4 %
Hors classe 143	657/gr A	881	291 900	h.c. 11 000 r.e.s. 7 000 divers 7 000	700	317 600	7,9 %
Professeurs							
2 ^{ème} classe	657/gr A	862	285 500	h.c. 8 300 r.e.s. 6 800 enc. doct. 7 400 divers 4 600	3 800	316 400	8,6 %
1 ^{ère} classe	820/gr C	1083	358 900	h.c. 5 400 r.e.s. 6 300 enc. doct. 14 900 divers 5 300	2 600	393 400	8,1 %
Classe exception- nelle 85	Gr D/gr E	1267	419 900	h.c. 1 600 r.e.s. 5 600 enc. doct. 16 900 divers 7 100	700	454 500	7,4 %

h.c. : heures complémentaires

r.e.s. : prime de recherche et d'enseignement supérieur

enc.doct. : prime d'encadrement doctoral et de recherche

S.F.T. : supplément familial de traitement

Le taux global observé (9,0 %) est proche du taux national résultant de l'analyse de la dépense (10 % y compris les heures complémentaires). La différence s'explique par le fait que les personnels enseignants de l'académie de Toulouse sont généralement plus âgés –et donc plus anciens dans la carrière- que la moyenne nationale ; leur taux de primes est relativement plus faible.

La comparaison entre les rémunérations du décile d'enseignants-chercheurs le plus élevé et celles du décile dont les rémunérations sont les plus basses montre que plus on avance dans les corps, moins les heures complémentaires sont nombreuses et

introduisent une discrimination entre les rémunérations. Le tableau ci-après résume les constats effectués à partir du traitement statistique effectué sur les données relatives à l'académie de Créteil, isolant les heures complémentaires effectuées dans l'académie de la rémunération nette liée à l'activité principale.

Cette comparaison statistique correspond à des situations individuelles diversifiées :

Tableau 5 : Heures complémentaires : situation comparée des premier et neuvième décile des enseignants-chercheurs

	1 ^{er} décile		9 ^{ème} décile	
	Moyenne HC	Rémun. nette	Moyenne HC	Rémun. nette
MC 2	44 700	177 500	4 700	137 200
MC 1	44 500	244 300	6 300	175 300
MC hors classe	30 600	270 200	5 600	221 400
Pr 2	29 800	307 400	6 400	214 900
Pr 1	10 900	399 900	12 600	268 900

Le tableau 6 récapitule les données issues de l'analyse effectuée par la Cour sur les rémunérations des enseignants de l'enseignement supérieur dans l'académie de Toulouse.

Il permet de dresser un constat, confirmé dans d'autres études ponctuelles : si l'on s'en tient aux seules rémunérations publiques liées à l'activité principale et aux heures complémentaires effectuées dans les établissements supérieurs de l'académie, (hors cumuls d'emplois ou de rémunérations externes publiques ou privées), les personnels du second degré affectés dans l'enseignement supérieur bénéficient de rémunérations accessoires et complémentaires plus élevées que leurs collègues enseignants chercheurs.

Tableau 6 : rémunération des enseignants du supérieur

Grades (Midi-Pyrénées)	Effectif	Moyennes – (en milliers F)						% primes + NBI ⁸⁶	
		Traitement (1)	NBI (2)	I.R. (3)	S.F.T. (4)	Primes			Total (1) à (6)
						Activité ⁸⁷ (5)	Heures compl. ⁸⁸ (6)		
Professeurs certifiés (cl. normale)	148	179940			2787	7957	23490	214174	14,7 %
Professeurs certifiés hors classe	49	245030			863	8318	25143	279354	12,0 %
Professeurs agrégés (cl. normale)	300	219108			3844	8669	19523	251144	11,2 %
Professeurs agrégés (hors classe)	39	300209			1833	9971	21166	333179	9,3 %
Maîtres de conférences (2 ^{ème} cl.)	388	171699			1917	8400	11082	193098	10,1 %
Maîtres de conférences (1 ^{ère} cl.)	919	234415			3782	10591	12578	261366	8,9 %
Maîtres de conférences (hors cl.)	143	291877			733	12705	10998	316313	7,5 %
Professeurs d'université (2 ^{ème} cl.)	385	285478			3777	16574	8334	314163	7,9 %
Professeurs d'université (1 ^{ère} cl.)	364	358941			2553	24725	5403	391622	7,7 %
Professeurs d'université (Cl.except.)	85	419946			864	30403	1625	452838	7,1 %
Effectif total	2820	253944						282294	9,0 %

Seuls ont été retenus les effectifs comportant au moins 40 agents par grade.

⁸⁶ Primes et indemnités liées à l'activité / Rémunération brute globale

⁸⁷ Il s'agit des seules primes liées à l'activité (travaux supplémentaires, productivité, enseignement et jury, sujétions spéciales, technicité...)

⁸⁸ Il s'agit des heures complémentaires données dans les établissements d'enseignement supérieur de la même académie

C. – Les cumuls

Dans son rapport public de 1983, la Cour faisait observer que « les textes en vigueur sont loin d'être toujours respectés ». En matière de cumuls d'emplois publics et de cumuls de rémunérations publiques, il demeure aujourd'hui de nombreuses anomalies.

1. – Le cumul d'emplois publics

Le ministère recensait en 1999 vingt deux cas de cumuls d'emplois. La faiblesse de ce chiffre laisse à penser que les situations de cumul sont très inégalement déclarées.

La réglementation ne paraît pas appliquée de manière rigoureuse. L'examen des dossiers a en effet montré que lorsque le ministère est saisi d'une demande, souvent avec retard, il délivre généralement son autorisation puis la renouvelle avec constance pendant toute la durée qu'il sied à l'intéressé, en dépit du caractère exceptionnel et limité dans le temps que devraient revêtir de telles situations. Une autorisation a été accordée régulièrement mais prorogée alors même que son objet initial avait cessé. Lorsque le ministère n'accorde pas l'autorisation, il ne prend aucune disposition pour s'assurer que ce refus est respecté. Les arrêtés d'autorisation sont systématiquement rétroactifs, ce qui vide de sens le principe d'autorisation préalable.

Par ailleurs, dans plusieurs cas, les conditions dans lesquelles le service est accompli par les personnes concernées ne paraissent pas avoir été contrôlées : cumul de deux emplois et d'autres activités annexes, cumul d'un emploi d'enseignement dans un établissement et d'un emploi de recherche dans un autre.

La Cour a par ailleurs constaté que des enseignants-chercheurs avaient été nommés sur des emplois de direction dans des établissements nationaux, sans que les actes nécessaires au règlement de leur situation, détachement ou autorisation de cumul d'emploi, soient intervenus.

2. – Le cumul de rémunérations publiques

Comme pour tous les fonctionnaires, les activités des enseignants-chercheurs doivent être autorisées et des comptes de cumul doivent être ouverts sur lesquels sont portées les rémunérations

provenant d'activités complémentaires, le total des rémunérations ne pouvant excéder deux fois le traitement principal (le surplus donnant lieu à écrêtement).

Depuis l'arrêté du 15 décembre 1997 portant délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des enseignants chercheurs, les présidents et les directeurs des établissements publics d'enseignement supérieur ont délégation de pouvoir en ce qui concerne notamment « les autorisations de cumul de rémunérations ».

En cette matière, les établissements, à l'évidence peu avertis, ne connaissent pas les règles permettant l'application effective de la réglementation. Une enquête effectuée par la Cour auprès d'une vingtaine d'universités a montré combien étaient répandues la méconnaissance des règles en vigueur, la mauvaise tenue des comptes et, dans les cas de dépassement du plafond, l'absence d'émissions de titres de reversement dans les délais. Les services éprouvent d'importantes difficultés de suivi des activités secondaires et de prise en compte des rémunérations accessoires ; ils sont très indécis sur la déduction de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et pour la contribution de solidarité. La majorité prend en considération, à tort, un traitement net de ces éléments. Ils sont partagés pour l'imputation des primes allouées au titre de l'activité principale. Deux universités ne prennent pas en compte les heures complémentaires effectuées dans l'université d'affectation.

Ces lacunes expliquent que l'écrêtement soit exceptionnel pour des corps pourtant particulièrement sollicités pour des activités complémentaires.

3. – L'exercice d'activités privées par les enseignants-chercheurs

Lors de contrôles des universités, la Cour avait remarqué que certains enseignants exerçaient des activités privées lucratives sans autorisation. A cette occasion, il est apparu que la réglementation relative aux cumuls qui prévoit un régime en partie exceptionnel pour les enseignants-chercheurs est suffisamment imprécise pour faire obstacle à un contrôle réel de son application.

Le décret-loi de 1936 qui a posé les règles fondamentales en matière de cumuls d'activités, d'emplois et de rémunérations des fonctionnaires prévoit des exceptions au principe général d'interdiction de cumul d'une activité privée avec l'emploi public. L'une d'elles est générale et concerne donc tous les fonctionnaires :

elle dispose que tout agent peut effectuer des expertises ou donner des consultations s'il y est autorisé par le ministère ou le chef de l'établissement dont il dépend. L'autre est spécifique aux enseignants, ceux-ci ayant la faculté « d'exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leur fonction » ; aucune formalité d'autorisation ou de déclaration préalable n'est imposée dans ce cas.

De manière générale, il est très difficile de s'assurer qu'un agent public n'exerce pas d'activités privées. En ce qui concerne les enseignants-chercheurs, le fait qu'ils bénéficient d'un régime particulier rend d'autant plus malaisé le contrôle que les termes mêmes de la réglementation ne sont guère précis.

C'est ce que reconnaît implicitement le ministère de l'éducation nationale, qui s'est livré à une exégèse des textes à la demande de la Cour. Il ressort de cette analyse que le terme de « profession libérale » ne se réfère pas aux seules professions réglementées, et vise plus largement, selon une interprétation jurisprudentielle, un activité caractérisée, selon les termes du ministère, par un régime juridique garantissant l'indépendance de celui qui l'exerce c'est-à-dire une activité qui ne soit pas commerciale, ou ne donne pas lieu à perception d'un salaire, sauf lorsqu'une disposition législative ou la jurisprudence reconnaissent le caractère libéral à une activité exercée sous forme salariale.

Il en résulte que l'application des dispositions exceptionnelles ne peut céder que devant une analyse très fine et au cas par cas non seulement du contenu, mais des modalités d'exercice de très nombreuses activités privées exercées par les enseignants-chercheurs. Or, l'absence d'autorisation prévue par ce régime exceptionnel prive de leur capacité d'action les présidents d'université, à qui incomberait, selon le principe fondamental posé par le décret-loi de 1936, de veiller à la compatibilité des activités privées avec l'accomplissement de l'intégralité des tâches afférentes à leur fonction d'enseignant-chercheur. Le dispositif n'est ainsi pas complet, qui permettrait à l'administration de faire application, le cas échéant, des diverses sanctions prévues par la réglementation.

La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche introduit une clarification importante en instituant le « concours scientifique », consultance de longue durée permettant aux agents d'accompagner la valorisation de leurs propres travaux par une entreprise privée et de faire bénéficier celle-ci de l'expérience acquise

et de leur expertise. Mais ce cadre juridique ne concerne qu'une partie des activités privées.

La Cour ne peut ainsi que regretter l'imprécision des règles, en rappelant que le ministère de la recherche avait en 1983, en réponse à une intervention de la Cour sur ce même sujet, souhaité introduire le principe de déclaration préalable pour toute activité privée des enseignants-chercheurs, mais que cette promesse est restée lettre morte.



La gestion des enseignants-chercheurs est un processus complexe, dans lequel administration centrale, établissements et instances universitaires ont chacun un rôle propre. Aujourd'hui, les présidents d'université ont des compétences sur un nombre restreint d'actes de gestion au total peu significatifs. Il faut rappeler à ce sujet que les rémunérations des personnels enseignants ne figurent pas dans les comptes des établissements d'enseignement supérieur, mais sont imputés directement sur le budget de l'État.

En revanche, les conseils d'administration, les commissions de spécialistes des établissements d'enseignement supérieur et le CNU jouent un rôle majeur tant dans la définition des besoins en matière d'enseignement que dans le recrutement des enseignants-chercheurs et la gestion des postes. C'est en effet aux établissements qu'il revient d'opérer les choix dont dépendra la publication de postes à pourvoir et ce sont eux qui détiennent le pouvoir effectif de recruter les enseignants-chercheurs. Les critères de choix laissent, ainsi que le montrent les contrôles d'établissements, une grande place à des appréciations individuelles ou d'opportunité sur lesquelles il ne revient pas à la Cour de se prononcer.

Cependant, le contenu de l'offre de formation et sa répartition sur le territoire sont dépendants des choix opérés en matière de postes et de personnes. Les relations qui s'établissent dans ce domaine entre les établissements et l'administration centrale représentent donc un enjeu majeur pour l'enseignement supérieur. Au même titre que les habilitations de diplômes et la contractualisation entre le ministère et les établissements, la gestion des enseignants-chercheurs participe aux équilibres subtils qui permettent de préserver liberté de l'enseignement, autonomie des établissements et pilotage par le ministère.

Chapitre VII

La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

Après avoir analysé en 1999 la politique de recrutement des enseignants au niveau du ministère de l'éducation nationale et constaté le décalage entre les emplois budgétaires autorisés et les effectifs réels, conséquence de recrutements supérieurs aux besoins, la Cour s'est penchée, dans le cadre d'une enquête approfondie menée dans cinq académies (Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz) sur la gestion des enseignants du secondaire au niveau des rectorats. Elle tire de cet examen les principales constatations suivantes :

1. Aucune des académies contrôlées n'est en mesure de fournir à une date donnée le nombre exact des enseignants qu'elle est chargée de gérer et leur répartition en fonction de leur affectation et de leur discipline. Cette méconnaissance – qui fait écho à celle existant au niveau central – est révélatrice d'un système qui n'est ni maîtrisé ni contrôlé.

2. La complexité des opérations de conversion des *emplois budgétaires autorisés* par le Parlement en *postes implantés* dans les établissements d'enseignement est telle qu'elle ne garantit plus le respect de l'autorisation budgétaire initiale. Cette mécanique inflationniste est le fruit de diverses opérations de constitution de moyens (heures supplémentaires, quotités d'heures libérées par des professeurs travaillant à temps partiel...) qui permettent de créer artificiellement des postes et d'utiliser le volant disponible d'enseignants recrutés par excès au niveau central.

3. Paradoxalement, la souplesse ainsi obtenue ne garantit pas pour autant la satisfaction des besoins d'enseignement. Le nombre des disciplines (350) et leur cloisonnement, la lourdeur des procédures d'affectation, le fait que les enseignants soient de plus en plus « monovalents » et refusent d'enseigner dans des disciplines proches de la leur, la difficulté pour les chefs d'établissements de pouvoir obtenir des enseignants des heures supplémentaires sont autant de causes qui expliquent que puissent coexister des professeurs sans élèves et des élèves sans professeurs (dans des disciplines où les enseignants ne sont pas en nombre suffisant).

4. La situation des enseignants du secondaire, telle qu'elle résulte des obligations de service fixées par le décret de 1950, est caractérisée par le fait que plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures

d'enseignement à effectuer est faible : un professeur agrégé effectue généralement quinze heures, un professeur certifié dix-huit, un professeur de lycée professionnel entre vingt et vingt-deux. Cette situation est aggravée par l'attribution, qui n'est jamais contrôlée, de décharges de service de nature diverse qui amputent leurs obligations statutaires. Pour autant, il est fréquent que des enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire », effectuent également une heure supplémentaire pour compléter leur service.

Le système des heures supplémentaires est parfois utilisé pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires.

5. Malgré l'existence de moyens de remplacement croissants (titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, jeunes enseignants titulaires en surnombre, maîtres auxiliaires...), le remplacement des professeurs absents est loin d'être correctement assuré en raison de la complexité du système d'affectation par zones et du cloisonnement des disciplines.

6. La gestion très déconcentrée des recrutements et de l'affectation des maîtres de l'enseignement privé permet aux recteurs d'imposer un strict respect des enveloppes financières et des postes créés. Il n'existe aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe attribuée classe par classe à l'établissement et tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaire à l'établissement.

7. L'évolution des effectifs des élèves (qui doivent baisser de 250 000 d'ici à 2006), l'accélération des départs en retraite (41 % des enseignants d'ici à 2006), la nécessité de revoir la carte des formations et d'assurer une meilleure gestion des compétences des enseignants au regard des missions qui leur sont confiées imposent la mise en place urgente d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels et l'ouverture d'une réflexion sur les règles de gestion des enseignants du second degré, qu'il s'agisse des règles de mutations, des modalités d'affectation ou du contenu des obligations de service.

Introduction

Le premier rapport public sur la fonction publique, publié l'année dernière, avait analysé la gestion, au niveau central, des autorisations d'emplois et de crédits relatives au personnel enseignant du secondaire. La Cour avait, à cette occasion, également examiné la politique de recrutement de ces personnels. Elle avait souligné le décalage croissant entre le nombre d'emplois budgétaires disponibles et les effectifs d'enseignants titulaires⁸⁹, sans qu'aucune politique n'ait été clairement élaborée pour mettre un terme à cette dérive. La Cour avait enfin relevé l'insuffisante maîtrise des recrutements, globalement et par discipline.

Ainsi que cela était annoncé, cette première enquête s'est poursuivie par un examen de la gestion des emplois et personnels enseignants du secondaire dans les rectorats. Cinq académies ont été plus particulièrement examinées : Rennes, Nantes, Limoges, Versailles et Nancy-Metz. Des informations plus succinctes ont été réunies par écrit sur les vingt et une autres académies métropolitaines.

Il s'agissait de savoir comment se traduit concrètement, dans les académies, l'absence de maîtrise des recrutements et des effectifs constatée au niveau national et comment se réalise localement l'adéquation entre les emplois budgétaires et les effectifs d'enseignants.

Une fois identifiées au niveau local les conséquences des décisions prises par l'administration centrale, il a paru utile d'examiner la façon dont les rectorats assurent chaque année, en vue de la rentrée scolaire dans les collèges et les lycées, la répartition des moyens d'enseignement qui leur sont délégués entre les établissements de l'académie et comment les modalités de service des enseignants du second degré influent sur ces décisions.

Au cours de cette deuxième phase de ses travaux, la Cour n'a pas étudié les procédures qui conduisent à arrêter, dans chaque académie, les créations ou fermetures de classes, d'options ou de filières, ainsi que la répartition géographique et disciplinaire des

⁸⁹ De cet écart entre les emplois budgétaires et les agents titulaires rapportés en « équivalents temps plein » résulte le nombre d'enseignants en « surnombre budgétaire ».

moyens. Ces décisions, regroupées sous le nom de « carte des formations », feront l'objet d'une prochaine enquête.

Elle a en revanche analysé les premières conséquences de la réforme des affectations, qui ont été déconcentrées dans les rectorats⁹⁰. Les travaux menés par la Cour se sont déroulés concomitamment à la mise en œuvre de cette réforme, au moment où les services rencontraient d'importantes difficultés pratiques liées pour la plupart au démarrage des nouvelles procédures. Le bilan ne pourra en être véritablement dressé que dans deux ou trois ans. Il sera alors utile de voir si les recteurs ont su tirer parti de cette nouvelle compétence pour procéder plus rapidement, et avec une meilleure efficacité, aux affectations des enseignants dans les établissements et opérer, comme le ministère le souhaite, une véritable transformation qualitative de la gestion des personnels.

A l'issue des travaux déjà menés, il apparaît que les mécanismes très complexes de gestion des emplois dans les académies aboutissent finalement à perdre la maîtrise du respect des autorisations budgétaires données par le Parlement. Les règles de gestion des personnels enseignants du secondaire étant par ailleurs commandées par les contraintes qui résultent de l'application des dispositions statutaires, mais aussi par les usages qui privilégient la reconduction des situations acquises au détriment de mesures plus qualitatives, la satisfaction des besoins recensés dans les établissements n'est pas toujours assurée de façon satisfaisante. Ainsi, alors qu'il existe un sureffectif national d'enseignants dans certaines disciplines, il n'est pas toujours possible de pourvoir les postes vacants dans les établissements.

Les importantes réformes qui viennent d'être engagées supposent, pour aboutir, une profonde transformation tant des instruments que des objectifs de gestion dont se doteront les échelons déconcentrés.

⁹⁰ Procédure dite « du mouvement déconcentré ».

I. – L'organisation administrative

A. – Les contraintes de gestion

1. – L'importance des effectifs d'enseignants et d'élèves

Les personnels enseignants titulaires du second degré sont au nombre de 420 000 en 1998, auxquels s'adjoignent 51 000 contractuels. Sur ce total, 397 000 enseignants titulaires, soit 88 % d'entre eux, ont effectué au cours de l'année scolaire 1997-1998 un service d'enseignement devant élèves, dans un établissement du second degré. Ce nombre est en augmentation : ils étaient 323 500 dix ans auparavant (rentrée 1987), 349 600 cinq ans auparavant (rentrée 1992) et 361 000 à la rentrée 1996.

Le service public d'enseignement est également assuré grâce au concours des 92 000 enseignants des établissements du secteur privé sous contrat, dont 64 000 « titulaires »⁹¹ et 28 000 auxiliaires et contractuels.

Ces enseignants, secteur public et secteur privé confondus, ont accueilli 5 503 000 élèves à la rentrée 1997. Le nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement secondaire a diminué de 171 000 entre 1993 et 1999 et de 1 % entre 1994 et 1997 ; d'après les prévisions, cette tendance devrait s'accroître : une baisse de 250 000 élèves, soit 5 %, est attendue dans le second degré entre 1997 et 2006.

La répartition des élèves du secteur public entre les 26 académies est très inégale : l'académie de Versailles accueille 427 700 élèves en 1998-1999, celle de Limoges 53 300, soit 8 fois moins.

Les établissements privés accueillent 21 % des élèves. Cette proportion est stable depuis 30 ans.

Le budget permettant de rémunérer les enseignants du second degré peut être évalué à 125 milliards de francs, charges sociales et pensions comprises.

⁹¹ Il s'agit de maîtres contractuels rémunérés sur des échelles indiciaires d'enseignants titulaires

2. – Les dispositions statutaires propres aux enseignants

Le terme « d'enseignant » recouvre à la fois un statut et une fonction. Les deux notions peuvent être disjointes. On peut évaluer à 12% le nombre d'enseignants qui n'enseignent pas dans les établissements du second degré. Certains sont en congé de longue durée, ou affectés dans des services administratifs. D'autres exercent des fonctions de direction dans les établissements, enseignent à l'université ou dans les IUFM⁹²...

Les neuf corps différents d'enseignants du secondaire sont tous dotés de statuts spécifiques dont les dispositions diffèrent sensiblement, notamment en ce qui concerne les obligations de service, qui peuvent varier de 8 heures à 23 heures de cours par semaine. Ces obligations sont exclusivement fondées sur le statut : un agrégé affecté en collège doit assurer 15 heures d'enseignement alors qu'un certifié en lycée effectuera 18 heures de cours. Le déroulement de la carrière est également différent d'un corps à l'autre.

3. – Le calendrier des rentrées scolaires

La gestion des emplois et des personnels est organisée en fonction de la rentrée scolaire, date à laquelle tous les postes en établissements doivent être pourvus, quelles que soient les variations d'effectifs d'élèves, les modifications de la carte des formations, les arrivées ou départs de professeurs dans l'académie. La préparation de la rentrée scolaire est une procédure lourde, constituée d'une suite d'opérations administratives complexes qui doivent s'enchaîner dans des délais relativement brefs.

Ce calendrier serré s'accommode mal des contraintes budgétaires. La nécessité de réussir la rentrée est une priorité qui, combinée à la volonté de donner au mieux satisfaction aux vœux de mutation exprimés par les enseignants, a souvent relégué au second plan la rigueur nécessaire dans la gestion des moyens budgétaires.

⁹² IUFM : Institut Universitaire de Formation des Maîtres

B. – Les services administratifs chargés de la gestion des emplois et des personnels

1. – L'organisation administrative dans le second degré public

Les rectorats assurent matériellement la gestion des enseignants du second degré : avancement, formation continue, gestion des congés et des temps partiels, incidences sur les payes. Les chefs d'établissement sont pour leur part responsables de l'organisation des services d'enseignement dans leur établissement et de l'utilisation des moyens, principalement exprimés en heures, qui leur sont alloués.

Depuis la déconcentration du mouvement intra-académique⁹³, les rectorats ont également la responsabilité des opérations d'affectation de ces personnels, dans les établissements ou en zone de remplacement. Cette réforme, qui confirme le rôle central des rectorats dans la gestion des personnels enseignants, a été opérée dans le courant de l'année scolaire 1998-1999, pour la rentrée 1999. Si cette réforme présente l'avantage de rapprocher les centres de décision des établissements, elle n'a cependant pas permis de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration.

La gestion des moyens et des personnels demeure partagée entre le ministère, les rectorats et les inspections académiques, selon des frontières dont la logique, en matière de gestion des personnels, est parfois incertaine :

- La gestion des personnels est plus ou moins déconcentrée selon le corps de rattachement des enseignants. A l'exception des PEGC⁹⁴ et des maîtres auxiliaires, pour la gestion desquels les rectorats ont toute compétence, le ministère effectue encore directement de nombreux actes de gestion, et notamment le recrutement, la titularisation, le détachement, la radiation, certaines sanctions, la promotion de corps et les mutations hors académies. Pour

⁹³ Il s'agit de la procédure permettant à un enseignant de changer d'affectation. On distingue le mouvement intra-académique, qui a trait au changement de poste au sein d'une même académie, et le mouvement inter-académique, qui permet également à l'enseignant de changer d'académie. Organisé une fois par an, ce mouvement permet également d'affecter les nouveaux professeurs.

⁹⁴ Professeur d'enseignement général des collèges

les agrégés et les professeurs de chaire supérieure⁹⁵, la compétence ministérielle s'étend également à l'avancement d'échelon et de grade ;

- La gestion des emplois budgétaires est assurée par les rectorats pour ce qui concerne les lycées et lycées professionnels et par les inspections académiques pour ce qui concerne les collèges ;

- Depuis la déconcentration du mouvement, toutes les affectations dans les établissements d'enseignement relèvent de la compétence du recteur, à l'exception des affectations des professeurs de chaire supérieure, qui demeurent prononcées par le ministre.

Bien que la gestion des personnels enseignants du second degré soit principalement de la compétence des académies, les crédits de rémunération ne sont pas déconcentrés, même lorsqu'il s'agit des enseignants contractuels dont le recrutement est de la seule compétence du recteur.

2. – Les outils de gestion

Dans toutes les académies contrôlées par la Cour, le dénombrement exact des enseignants, à une date donnée, et leur répartition en fonction de leur affectation ou de leur position administrative s'est avéré impossible.

Chaque service académique utilise ses propres statistiques, qui reposent sur des définitions qui lui sont spécifiques, et ne sont généralement pas connues des autres services. Quatre grands systèmes informatiques sont utilisés : la base « Emplois – Postes – Personnels » pour la gestion administrative et financière des personnels enseignants; l'application dénommée « Contrôle national des emplois », qui permet de comparer la consommation des emplois budgétaires aux délégations consenties; l'enquête « masse indiciaire » qui traite les données de la paye; et enfin la « base relais » qui permet de connaître le détail des services confiés aux enseignants et dont les données sont principalement saisies par les chefs d'établissement.

Ces systèmes coexistent indépendamment les uns des autres et leurs résultats ne sont pas rapprochés par les services académiques. Il

⁹⁵ Les professeurs de chaire supérieure enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles.

est dans ces conditions souvent impossible de disposer d'indicateurs cohérents en matière de gestion des personnels.

Par ailleurs, les fichiers recensant l'ensemble du personnel enseignant du second degré et permettant de suivre leur carrière ou leur affectation ne sont pas toujours correctement tenus. Dans plusieurs académies, des retards importants dans la mise à jour des fichiers ont été constatés. L'absence d'interconnexions des systèmes informatiques renforce l'hétérogénéité des données statistiques disponibles.

Enfin, les services gestionnaires maîtrisent mal les procédures informatisées qu'ils utilisent. L'architecture globale de ces procédures n'est connue que des seuls informaticiens et la formation dispensée dans les académies est partout insuffisante. La succession rapide des systèmes informatiques a laissé les agents administratifs désemparés : ils n'ont pas le temps de s'approprier des outils de plus en plus complexes et sans cesse modifiés. Dans chaque rectorat, le nombre d'agents qui maîtrisent ces systèmes et sont capables d'administrer les bases de données et de structurer l'information pour en faire un outil d'aide à la décision est, au mieux, limité à une ou deux personnes. Les services sont donc généralement démunis face au moindre incident.

3. – La gestion du secteur privé sous contrat

La gestion des enseignants du secteur privé est plus simple parce qu'elle est plus décentralisée. Elle accorde ainsi un rôle beaucoup plus important au chef d'établissement, en lui conférant notamment le pouvoir de recruter ses enseignants. Cette disposition a pour principal mérite d'assurer localement une adéquation presque totale entre les besoins d'enseignement et le corps professoral de l'établissement. Contrairement au secteur public, il n'y a pas d'enseignants en surnombre dans le secteur privé.

Ces personnels bénéficient d'un large alignement de leur statut sur les dispositions applicables aux enseignants du secteur public, en vertu du principe de « parité sociale » posé par la loi Guerneur en 1977. Agents de droit public, ils sont rémunérés par l'État, mais sur un chapitre budgétaire particulier.

Dans l'enseignement catholique, qui représente 96 % de l'enseignement privé, la gestion des enseignants repose en partie sur les services des directions diocésaines qui assurent notamment une mission de coordination des besoins des établissements. Elles exercent

avec le recteur une compétence partagée sur le recrutement et l'affectation des enseignants : le recrutement ne peut être effectif sans l'accord du chef d'établissement mais le contrat de travail est signé par le recteur, tout comme l'arrêté d'affectation.

II. – La gestion des emplois

La complexité des opérations qui caractérisent la gestion des emplois budgétaires ne permet pas d'assurer une correspondance entre les emplois ouverts en loi de finances et les postes implantés dans les établissements d'enseignement du second degré. En l'absence de directives du ministère, chaque académie procède à des retraitements des emplois budgétaires qui lui sont délégués dans des conditions qui, comme le reconnaît le ministère, ne permettent pas de garantir le respect de l'autorisation budgétaire. Ces procédures n'ont pas non plus permis, malgré leur souplesse, de créer un nombre de postes suffisant pour y nommer tous les enseignants. Des solutions ponctuelles ont été trouvées, qui aboutissent en pratique à rompre tout lien entre les emplois budgétaires et les postes sur lesquels sont nommés les enseignants titulaires.

A. – La répartition des emplois entre les académies

1. – L'autorisation budgétaire donnée par le Parlement

Les emplois d'enseignants ouverts par le Parlement en loi de finances sont répartis par corps et par grade. Le nombre de catégories ainsi créées est particulièrement important, notamment dans les collèges où les personnels d'enseignement et d'éducation, soit 171 318 emplois au total, sont répartis sur 23 lignes différentes, auxquelles il faut ajouter le corps des professeurs d'éducation physique et sportive, qui comporte lui même six grades. A chaque ligne budgétaire correspond une « fourchette indiciaire », soit un certain niveau de rémunération.

Cette présentation est très éloignée de la réalité des postes implantés dans les établissements, qui sont principalement répartis par discipline. Elle complique singulièrement le suivi effectif de la consommation des emplois budgétaires, qui vont devoir subir de profondes transformations pour être utilisables comme support d'affectation dans les collèges et les lycées.

2. – La répartition par le ministère des emplois budgétaires entre les académies

Bien que le Parlement ouvre en loi de finances des emplois budgétaires, le ministère délègue dans les académies des emplois « fonctionnels » qui ne sont plus répartis par corps et grade mais par type d'établissement : collèges, lycées et lycées professionnels. Les emplois fonctionnels ainsi constitués sont délégués aux académies par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO).

La répartition des emplois fonctionnels entre les rectorats est opérée en deux temps : l'administration centrale procède d'abord à un rééquilibrage géographique des dotations existantes, puis à l'attribution éventuelle de nouveaux moyens. Mais pour l'essentiel, la répartition des emplois entre les académies est d'abord le fruit d'une reconduction massive des moyens antérieurs, sans que les disparités constatées entre les académies soient véritablement corrigées.

a) Le rééquilibrage géographique des moyens existants

Ce rééquilibrage entre les académies, qui est effectué à moyens constants au niveau national, doit permettre de tenir compte des évolutions démographiques qui affectent les effectifs d'élèves dans chaque académie. Ces ajustements sont précédés d'un « état des lieux », qui consiste à dresser une carte des académies en mesurant pour chacune d'elles l'écart entre les besoins recensés et les emplois budgétaires déjà attribués. Les besoins sont évalués sur la base d'un critère dit « normatif », qui rapporte le nombre d'heures d'enseignement nécessaires pour assurer les programmes, les dédoublements de classe, les options et les enseignements facultatifs, au nombre d'élèves. Le résultat est pondéré par un indicateur qualitatif, prenant en compte les disparités sociales, mais dont l'impact était limité en 1999 à 3,2 % des moyens. A l'issue de cette première phase, la DESCO procède à des retraits d'emplois dans les académies excédentaires et à des allocations supplémentaires dans les académies déficitaires.

Cette carte montre que certaines académies sont sous-dotées : il manque d'après ce calcul 390 emplois dans l'académie de Versailles, soit 1,24 % des besoins, et 143 emplois dans l'académie de Rennes, soit 1,1 % des besoins. D'autres, au contraire, sont sur-dotées : Limoges compte 126 emplois de plus, soit 2,9 % en plus par rapport à son besoin normatif et Nancy-Metz 174 emplois, soit 1,1 % de ses

besoins. L'académie de Paris dispose d'un potentiel supérieur de 2,8 % à ses besoins.

Les ajustements ainsi opérés demeurent de faible ampleur. Bien qu'ils ne concernent à ce stade que les besoins dits "normatifs", et qu'ils ne tiennent pas compte des particularités de chaque académie, les écarts constatés sont résorbés à un rythme très lent: dans l'état actuel des pratiques observées, il faudrait plus de 12 ans pour satisfaire les seuls "besoins normatifs" de l'académie de Versailles, et presque 20 ans pour ramener les moyens de l'académie de Nancy-Metz à ses besoins normatifs actuels.

b) L'attribution de moyens nouveaux

Les moyens nouveaux sont déterminés par type d'établissement : collèges, lycées, lycées professionnels. Le contrôle de la Cour montre qu'en 1999, ces moyens ont été répartis entre les académies en application de règles peu rigoureuses. Tous les besoins supplémentaires ont été intégralement couverts ; en revanche, les baisses ont été amorties en appliquant des coefficients pondérateurs de 0,6 en lycée professionnel et de 0,7 en lycées et en collèges. Les retraits d'emplois ont dans tous les cas été limités à 0,8 % du stock de chaque académie.

Seule l'existence d'un grand nombre d'enseignants en sureffectif, résultat d'un recrutement excédant les besoins réels dans certaines disciplines, a permis de limiter les retraits d'emplois tout en donnant satisfaction à toutes les demandes de création. Compte tenu de la démographie du corps enseignant, marquée par la perspective de très nombreux départs en retraite au cours des cinq prochaines années, une telle décision ne peut avoir qu'un caractère exceptionnel, sauf à créer des besoins qui ne pourront qu'être difficilement satisfaits dans un avenir proche.

Quoi qu'il en soit, cette mesure a permis aux recteurs, en 1999, de maintenir des postes dans des établissements dont le nombre d'élèves diminuait, de conserver certaines options malgré des effectifs très faibles, et d'offrir des postes à des enseignants dont le nombre excède, dans certaines disciplines ou sur certaines zones géographiques, les besoins recensés par la carte des formations. Elle n'est pas de nature à inciter les académies à une gestion rigoureuse de leurs moyens budgétaires.

c) La répartition des moyens du secteur privé

Le Parlement ouvre chaque année des crédits pour assurer la rémunération des maîtres du secteur privé. Ces crédits ne sont pas assortis d'un nombre déterminé d'emplois budgétaires, cette notion n'étant pas utilisée dans le secteur privé. Les services académiques peuvent ainsi réaliser plus facilement l'adéquation entre les moyens disponibles et les besoins recensés classe par classe.

Les crédits sont répartis en fonction du nombre d'heures d'enseignement, dont le montant résulte de l'actualisation d'une enquête effectuée en 1991 - 1992 par le ministère. Cette enquête a consisté à dresser une « carte » de la répartition des moyens entre les académies, et des heures réellement utilisées. Elle est actualisée chaque année pour tenir compte des créations et suppressions de classes sous contrat d'association. Contrairement au secteur public, aucun coefficient de pondération n'est prévu, ni pour tenir compte des disparités sociales, ni pour atténuer les effets des baisses d'effectifs d'élèves.

Les ouvertures de nouvelles classes sous contrat sont subordonnées à la disponibilité des crédits correspondants, exprimés en nombre d'heures. Ces heures d'enseignement constituent une enveloppe rigoureusement limitative, attribuée par le ministère à chaque académie, et répartie par le recteur entre les classes sous contrat d'association. Les enseignants sont recrutés pour occuper un poste déterminé, après accord du chef d'établissement. Les contrats de travail correspondants ne sont signés par le recteur que dans la mesure où ils s'inscrivent dans la dotation horaire. La décision administrative d'affectation n'est prise par le recteur, sous forme d'un arrêté, qu'une fois l'ensemble de ces conditions réunies.

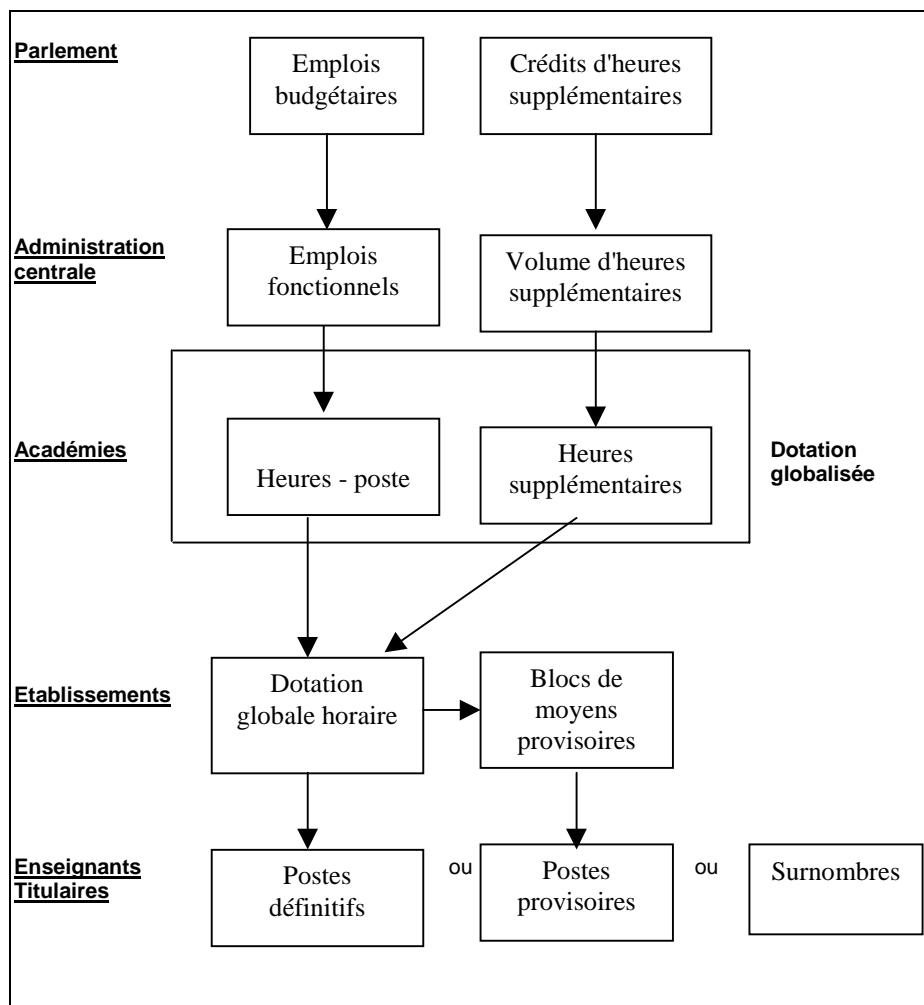
A la différence du secteur public, le recteur assure ainsi sous son autorité la répartition des moyens entre 1^{er} et 2^{sd} degré, et entre collèges, lycées et lycées professionnels. Sa marge de manœuvre est donc plus importante et la gestion plus souple. Ces crédits, contrairement aux crédits de rémunération des enseignants titulaires du secteur public, sont d'ailleurs déconcentrés.

3. – La transformation des emplois en postes dans les académies

Avant de pouvoir être utilisés comme "support" pour la nomination des enseignants, les emplois fonctionnels délégués aux académies subissent d'importantes transformations : ils sont d'abord

convertis en heures, attribuées aux établissements sous forme de « dotation horaire globale ». Ces heures sont ensuite regroupées pour constituer les postes sur lesquels seront affectés les enseignants nommés dans l'établissement. A la différence des emplois, les postes tiennent compte des modalités de service des enseignants qui les occupent : décharges partielles de service, temps partiel, service partagé sur plusieurs établissements ...

La mécanique de création des postes



N.B. : depuis la rentrée 1999, tous les postes d'enseignants titulaires sont considérés comme définitifs, quel que soit leur financement.

Définitions

Par **emplois budgétaires**, on entend les emplois d'enseignants du second degré ouverts chaque année en loi de finances sur le chapitre 31-93 du budget de l'enseignement scolaire. Ces emplois sont ouverts par corps et par grade.

Les **emplois fonctionnels** résultent de la ventilation des emplois budgétaires d'enseignants par catégorie d'établissement (lycées, lycées professionnels, collèges).

Les **heures-poste** résultent de la conversion des emplois fonctionnels en heures, sur la base de taux dont les modalités de calcul varient d'une académie à l'autre et selon les catégories d'établissement. Ces heures-poste sont regroupées pour constituer, avec les heures supplémentaires, la dotation globale horaire de chaque établissement.

La **dotation globale horaire** (DGH) d'un établissement comprend les heures-poste et les heures supplémentaires. Le chef d'établissement répartit cette dotation en fonction des besoins d'enseignement et des personnels affectés dans l'établissement. Cette dotation est contraignante. Si la DGH est insuffisante par rapport au nombre d'enseignants affectés dans l'établissement, des postes provisoires sont créés par le rectorat.

Les **blocs de moyens provisoires** (BMP) sont constitués soit d'heures supplémentaires gagées (les crédits correspondant ne sont donc pas utilisés pour payer des heures supplémentaires mais pour financer des postes provisoires), soit de rompus de temps partiels (quote-part non utilisée d'un emploi), soit des postes définitifs demeurés vacants à l'issue du mouvement et transformés en BMP pour y affecter un maître auxiliaire.

Les **surnombres** sont les enseignants titulaires affectés dans un établissement mais pour lesquels il n'a été possible de constituer ni un poste définitif, ni un poste provisoire. Depuis la rentrée 1999, ces enseignants sont affectés en zone de remplacement mais ils continuent à être rattachés à des établissements pour leur gestion administrative. En dehors des périodes où ils effectuent effectivement des remplacements, le chef de leur établissement de rattachement peut leur demander d'effectuer des tâches de nature pédagogique ou administrative.

Les **zones de remplacement** sont des circonscriptions géographiques infra-académiques, dont la carte est établie par le recteur. Une académie moyenne compte une quinzaine de zones de remplacement, dont les contours tiennent notamment compte des temps de transport et des moyens de communication (réseau routier, existence de transports collectifs...). Tous les enseignants titulaires appelés à effectuer des remplacements sont nommés sur une de ces zones. A la demande de l'académie, ils peuvent être éventuellement conduits à assurer un remplacement dans une zone limitrophe à la leur.

a) La conversion des emplois en heures

Les modes de conversion des emplois fonctionnels en heures traduisent de façon imprécise l'autorisation budgétaire initiale : ils diffèrent d'un rectorat à l'autre, l'administration centrale ne donnant aucune directive pour procéder à ces calculs.

A Versailles, l'académie utilise, par souci de simplification, un taux uniforme de 18 heures. A l'inverse, l'académie de Limoges a défini 10 types d'emplois allant de 8 à 23 heures. Certains rectorats avouent hésiter sur les bases de calcul à retenir. Dans un cas, l'enquête a montré que les taux utilisés pour convertir les emplois en heures avaient été calculés sur des bases fausses, ce qui modifiait sensiblement le taux de conversion.

Certains rectorats font des réserves : ils conservent des heures afin de pouvoir répondre à d'éventuelles demandes urgentes exprimées au moment de la rentrée. L'académie de Nancy-Metz conserve ainsi 900 heures, soit 50 emplois. D'autres au contraire considèrent que les sureffectifs d'enseignants actuellement constatés leur permettent de ne pas prendre de telles précautions. C'était le cas de l'académie de Rennes en 1998.

Certains rectorats intègrent, dans le calcul du taux de conversion des emplois en heures d'enseignement, la perte de potentiel horaire due à la modification de la structure des corps d'enseignants : disparition du corps des professeurs d'enseignement général des collèges (PEGC), dont le rendement horaire était supérieur à la moyenne, et augmentation du nombre d'agrégés, dont le rendement horaire est inférieur à la moyenne. Cette perte de potentiel résulte de l'augmentation du nombre d'enseignants soumis à des obligations hebdomadaires de service moins importantes. Cependant, les modalités de prise en compte de ces déperditions sont variables : certaines académies évaluent cette perte de façon forfaitaire, 12 emplois par an pour le rectorats de Rennes, 8 pour celui de Limoges. D'autres, telle l'académie de Nancy-Metz, n'intègrent pas cet élément dans leurs calculs.

Mais, d'une manière générale, beaucoup d'académies sous-estiment les effets de cette modification de la structure des corps d'enseignants lorsqu'elles convertissent les emplois qu'elles reçoivent de l'administration centrale en dotation horaire qu'elles allouent aux établissements. Elles distribuent ainsi à ces derniers plus d'heures

qu'elles n'en reçoivent en fait. Ce mécanisme les conduit à constituer artificiellement des postes d'accueil sans support budgétaire réel.

b) La transformation des heures en postes

Les heures attribuées à chaque établissement permettent de constituer les postes sur lesquels sont nommés les enseignants de l'établissement. Jusqu'à la déconcentration du mouvement, les postes dits « définitifs » étaient financés au moyen des heures résultant de la transformation des emplois budgétaires, et les postes dits « provisoires » étaient financés par des moyens temporaires, notamment des fractions d'emplois rendues disponibles par le passage à temps partiel d'un enseignant. Conformément à la nature du financement, les postes définitifs étaient occupés par des enseignants titulaires nommés à titre définitif, et les postes provisoires étaient occupés soit par des enseignants titulaires affectés pour un an, soit par des maîtres auxiliaires.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires doivent être affectés à titre définitif. Il a donc été nécessaire de créer autant de postes définitifs que de titulaires, quelle que soit la ressource budgétaire initiale. Des postes dits « définitifs » sont désormais financés comme des postes provisoires, ou même totalement privés de financement budgétaire, lorsque l'enseignant à affecter est en « surnombre », aucun support budgétaire n'ayant pu être constitué pour financer son poste.

c) Le secteur de l'enseignement privé

Dans le secteur privé, des postes sont également créés en utilisant les heures attribuées à l'établissement. Il n'existe cependant ni distinction entre postes provisoires et définitifs, ni aucune possibilité de création de postes en dehors de l'enveloppe d'heures attribuée classe par classe à l'établissement. La répartition des moyens au niveau académique repose sur des bases contractuelles, dans le cadre de la commission de concertation académique présidée par le préfet et qui associe sur une base tripartite les représentants de l'État, les collectivités territoriales et les représentants des établissements d'enseignement privé. Cette commission donne un avis sur toute question relative à la répartition des moyens.

Tous les enseignants bénéficient d'un contrat de travail qui est limité au nombre d'heures d'enseignement nécessaires à

l'établissement. Il n'existe donc ni enseignants en sous-service (enseignants dont le nombre d'heures de cours est inférieur à leur obligation de service), ni enseignants en sureffectifs (enseignants qui n'ont pu être affectés, tous les postes ayant déjà été pourvus dans leur discipline).

Il n'est cependant pas possible de moduler d'une année sur l'autre la quantité d'heures effectuée par un enseignant sans son accord. Il n'est pas certain que l'application de cette disposition protectrice demeure à terme compatible avec le respect du budget d'heures alloué à l'enseignement privé dans les académies.

B. – L'augmentation des enseignants en surnombre

1. – L'élargissement du nombre de postes disponibles

Malgré les marges de manœuvre dont disposent les rectorats pour créer le plus grand nombre possible de postes à partir d'un nombre d'emplois donnés, les moyens d'enseignement qui sont délégués dans chaque académie ne permettent pas de créer suffisamment de postes pour y affecter tous les enseignants. L'administration a donc cherché par plusieurs moyens à disposer d'un nombre de supports d'affectation supérieur à celui qui résulterait de cette seule transformation des emplois délégués. Le volume de postes provisoires ainsi créés demeure cependant encore insuffisant et certains enseignants sont ainsi en "surnombre" dans les établissements.

En 1997, le ministère a pris deux mesures permettant de desserrer ces contraintes : en premier lieu, les gages antérieurement constitués sur les emplois d'enseignants titulaires pour financer des postes de maîtres auxiliaires ont été levés. Ce basculement a permis de libérer effectivement 4 800 emplois supplémentaires d'enseignants titulaires. En second lieu, le ministère a gagé des crédits normalement destinés à la rémunération des heures supplémentaires pour financer des postes dits "provisoires". Chaque année, depuis 1997, 20 % des crédits normalement destinés à rémunérer des heures supplémentaires sont ainsi gelés pour financer la constitution de postes destinés aux enseignants titulaires.

Une étude a été menée dans chaque académie à la rentrée 1997, avec l'aide de l'inspection générale de l'administration du ministère, pour identifier, établissement par établissement, les heures

supplémentaires qui pouvaient être agrégées pour constituer des postes provisoires. Les heures supplémentaires correspondantes ont été soustraites de la dotation des établissements, et utilisées pour gager budgétairement les postes ainsi créés.

Ces gages ont par exemple permis de financer 278 postes provisoires dans l'académie de Nantes au cours de l'année scolaire 1997 – 1998, 532 dans l'académie de Versailles et 224 dans l'académie de Nancy-Metz en 1998 – 1999. Au total, un peu moins de 5 560 postes provisoires supplémentaires ont ainsi été créés dans les académies.

Cette opération de transformation d'heures supplémentaires en postes provisoires a contribué à rompre le lien qui existait auparavant entre les emplois fonctionnels délégués à l'académie et les postes implantés dans les établissements. Depuis 1997, des enseignants titulaires peuvent être nommés sur un poste qui ne correspond pas à un emploi budgétaire autorisé par le Parlement dans le cadre du chapitre budgétaire de rémunération des enseignants titulaires du second degré et dont le financement est assuré par des crédits inscrits sur un autre chapitre budgétaire, celui des heures supplémentaires.

Cette transformation des heures supplémentaires a permis d'augmenter le nombre de postes provisoires dans les académies pour faire face à l'augmentation brutale des « titulaires académiques ». Cette catégorie d'enseignants regroupait jusqu'en 1999 tous les titulaires qui ne pouvaient être nommés à titre définitif, le nombre de postes correspondant étant insuffisant. Les enseignants répertoriés dans la catégorie des titulaires académiques étaient au nombre de 13 800 en 1992 et 38 800 à la rentrée 1997.

Les académies ont enfin utilisé une troisième méthode pour augmenter le nombre de postes provisoires, consistant à agréger toutes les fractions d'emplois rendues disponibles par le travail à temps partiel d'un certain nombre d'enseignants titulaires. Les modalités de calcul retenues pour déterminer les quotités d'emploi libérées par les temps partiels sont cependant critiquables : elles sont fondées sur la quotité physique de temps libéré, et non sur la quotité financière qui lui est généralement inférieure. Ainsi, un enseignant qui travaille à 80 % de son temps va libérer une quotité d'emploi de 20 %, alors qu'il est rémunéré à hauteur de 90 % de son traitement et que le financement libéré n'est donc égal qu'à 10 % de son emploi, soit la moitié. Cette pratique a conduit à surévaluer sensiblement le nombre de postes disponibles dans chaque académie.

2. – Le suivi de la consommation des emplois

a) *La mesure des dépassements budgétaires est imprécise*

Le nombre d'emplois délégués par le ministère dans une académie varie selon les sources. A Rennes, Nancy et Versailles, des écarts ont été constatés entre les données dont dispose le contrôleur financier central du ministère et les budgets des services académiques. Ces écarts portaient respectivement sur 15, 52 et 568 emplois. Ils sont demeurés inexpliqués.

Paradoxalement, alors que la transformation des emplois en heures puis en postes constitue une procédure complexe qui mobilise plusieurs directions de l'administration centrale et un service spécifique dans chaque rectorat, les modalités de conversion demeurent approximatives.

Comme le souligne le ministère, "la saturation progressive des emplois de titulaires, puis la décision prise en 1997 d'offrir une garantie de réemploi à une grande majorité de maîtres auxiliaires ont perturbé le fonctionnement de ce système de gestion des moyens, qu'il faudrait sans doute aujourd'hui repenser".

Enfin, la constitution d'un grand nombre de postes provisoires, puis la décision, dans le cadre de la déconcentration du mouvement, de nommer à titre définitif des enseignants titulaires sur ces postes rebaptisés "définitifs" pour la circonstance, ont abouti en pratique à la disparition du lien entre l'autorisation parlementaire initiale et les postes implantés dans les établissements.

Dans ces conditions, la mesure précise des dépassements budgétaires demeure un objectif difficile à atteindre.

b) *Les outils de suivi de la consommation des emplois sont insuffisants*

Les chiffres relatifs à la consommation des emplois sont connus tardivement dans les académies, plusieurs mois après la rentrée : le logiciel utilisé, dénommé « contrôle national des emplois », donnait en effet, jusqu'en 1998, une seule fois par an, en mars, un état de la consommation des seuls emplois délégués, arrêtée à la date de 1^{er} janvier précédent. Depuis 1999, les académies établissent un tableau de suivi mensuel, transmis au contrôleur financier déconcentré. La correspondance entre les emplois délégués et les

postes implantés dans les établissements est analysée par une autre étude, dénommée "Enquête Masse Indiciaire", qui permet de comparer le nombre d'emplois délégués avec le nombre d'emplois consommés par les affectations prononcées ou par les agents rémunérés. Comme la précédente, elle ne donne cependant qu'une photographie a posteriori de la situation et ne constitue en rien un outil d'aide à la décision des gestionnaires académiques.

Les services académiques ne disposent donc d'aucun moyen pour évaluer la consommation prévisionnelle des emplois. Ils ne sont pas en mesure d'anticiper l'effet sur les emplois des décisions ayant trait à la gestion du personnel. Les responsables du suivi des emplois dans les académies ne peuvent que constater a posteriori l'impact des décisions prises par les divisions chargées de gérer le personnel enseignant.

Un logiciel, récemment introduit dans les rectorats et dénommé « Nouvelle Gestion des Moyens » (NGM), aurait dû permettre d'améliorer ce suivi en introduisant une notion de « budget », avec un caractère limitatif. Cependant, l'obligation de nommer désormais tous les enseignants titulaires sur des postes définitifs, quel que soit le nombre d'emplois délégués, a coupé court à cet effort de rigueur budgétaire.

De plus, NGM tient compte du caractère rétroactif des décisions de gestion : les décisions administratives relatives aux affectations, aux temps partiels, au changement de grade comportent généralement une date d'effet rétroactive qui modifie a posteriori le niveau de consommation des emplois. Ce faisant, les services académiques ont eu l'impression que la mise en place de ce logiciel les privait des quelques chiffres fiables dont ils disposaient antérieurement, ceux-ci étant toujours susceptibles d'être modifiés.

En définitive, comme le relève le ministère de l'Éducation nationale, "à vouloir réaliser, avec le même outil informatique, un système de gestion souple permettant de ménager l'autonomie des établissements et un système de contrôle de gestion garantissant le respect de l'autorisation budgétaire, sans tenir compte suffisamment de la complexité de l'organisation pédagogique du second degré, on a bâti un dispositif qui ne satisfait que partiellement à chacun de ces deux objectifs".

Dans ces conditions, force est de constater que les administrations académiques, qui constituent pourtant le niveau

essentiel de gestion des moyens, ne disposent pas encore des outils qui leur assureraient une maîtrise satisfaisante de ces procédures.

c) Les conditions d'une régulation du système ne sont pas encore réunies

Le décret 96-629 du 16 juillet 1996, qui institue auprès de chaque trésorier payeur général de région un contrôle financier déconcentré (CFD), connaît une application souvent tardive et difficile. Les opérations de contrôle ne peuvent démarrer qu'une fois le CFD et le rectorat d'accord sur le stock d'emplois et les effectifs d'enseignants par corps et par grade. A l'automne 2000, ces opérations de dénombrement n'étaient pas terminées dans tous les rectorats. Il n'est pas non plus possible de recouper les données transmises par les rectorats aux CFD avec les données issues de la paye, les systèmes étant incompatibles. Cette confrontation est pourtant nécessaire pour valider les bilans académiques de consommation des emplois.

Dans ces conditions, la mise en place d'un visa du CFD sur les actes de gestion des titulaires est loin d'être encore effective. En revanche, l'institution d'un visa sur les recrutements d'enseignants non-titulaires constitue une avancée certaine.

De même, la mise en place des CFD a fait ressortir la nécessité, à l'occasion du contrôle des emplois, de restaurer un contrôle de régularité sur les actes de gestion des enseignants du second degré. L'automatisation des procédures de gestion financière, les problèmes de qualification et de formation des agents des services académiques, la priorité donnée dans certaines académies à d'autres tâches que le contrôle des éléments de paye rendent d'autant plus nécessaire le renforcement du contrôle juridique, affaibli depuis la mise en œuvre des nouvelles procédures informatisées.

En témoignent les nombreuses régularisations qui doivent être opérées sur des traitements liquidés sur des bases erronées, mais néanmoins mis en paiement pendant parfois plusieurs mois durant, avant la détection de l'anomalie. L'émission des titres de recettes correspondants constitue une charge de travail importante pour les services académiques, dont ils s'acquittent dans de nombreuses académies avec un retard préjudiciable à la récupération des sommes indûment versées. L'instauration d'un contrôle plus vigilant de la

régularité des actes de gestion permettrait de résoudre en amont cette difficulté.

3. – L'augmentation des enseignants en surnombre

Malgré l'augmentation du nombre de postes implantés dans les établissements, des enseignants demeurent en situation de surnombre dans les académies. Ces surnombres s'analysent, au niveau local, comme un dépassement des moyens d'enseignement délégués à l'académie. Ils tiennent principalement à l'augmentation du nombre d'enseignants contractuels mais concernent également, dans les établissements, des enseignants titulaires. Cette situation s'explique par les rigidités qui affectent la gestion des enseignants, et qui tiennent principalement à la faible mobilité géographique de ces personnels et au grand nombre de disciplines d'enseignement.

En janvier 1999, la différence entre le nombre d'emplois délégués et le nombre d'emplois consommés, sur le chapitre 31-93, s'établissait à 5771 emplois pour les 26 académies métropolitaines. Sur ces 26 académies, 6 seulement sont en situation de sous-consommation des moyens qui leur sont attribués. Les 20 autres sont en sur-consommation et connaissent donc des dépassements des moyens d'enseignement qui leur avaient été délégués.

Ces surnombres représentent plus de 4% des moyens attribués dans les académies de Besançon, Rennes et Bordeaux, soit, pour cette dernière académie, près de 850 surnombres.

III. – La gestion des personnels

Pour affecter les enseignants sur les postes implantés dans les établissements scolaires, les académies doivent non seulement tenir compte des caractéristiques du poste mais également de nombreux autres paramètres, au premier rang desquels figure la diminution sensible du nombre d'heures d'enseignement pouvant être financées par un emploi budgétaire, du fait du rendement décroissant de ces emplois.

Les modalités spécifiques d'organisation du service des enseignants, caractérisées notamment par des obligations horaires qui diffèrent suivant leur statut et des décharges partielles de service de nature très diverses, sont également contraignantes et les dispositions

réglementaires qui permettraient d'adapter plus rapidement les moyens aux besoins ne sont pas suffisamment utilisées.

Aussi, pour garantir localement une souplesse qui reste indispensable, le recrutement d'agents non titulaires demeure un moyen privilégié. Ces recrutements sont cependant effectués alors que les académies ne sont pas en mesure, préalablement, de garantir une gestion rigoureuse des personnels titulaires dont elles disposent.

A. – Le potentiel d'heures d'enseignement

1. – Le rendement des emplois

Les enseignants sont regroupés par corps, dont l'appartenance est le plus souvent déterminée par le concours de recrutement. Plus le concours initial est réputé difficile, plus la rémunération est élevée et plus le nombre d'heures d'enseignement à effectuer est faible. Les obligations de service sont ainsi très variables : un professeur agrégé effectue généralement 15 heures de cours par semaine, un professeur certifié 18 heures, un professeur de lycée professionnel 20 heures ou 22 heures...

D'une académie à l'autre, on constate une grande diversité de la structure par grade, ce qui se traduit par une forte dispersion du rendement moyen des emplois⁹⁶. Dans les collèges comme dans les lycées d'enseignement général, le rendement le plus faible est observé dans l'académie de Paris, où le nombre d'agrégés est particulièrement important : il n'atteint que 15,3 heures.

Dans toutes les académies contrôlées, le rendement horaire des emplois est en diminution. Dans l'académie de Limoges, ce rendement est passé en un an, de 1997 à 1998, de 18,44 heures à 18,38 heures, ce qui, appliqué au nombre d'emplois délégués, équivaut à une perte de 20 emplois. Dans l'académie de Nancy-Metz, pour les seuls lycées, il a diminué de 17,9 heures en 1994 à 17,23 heures en 1998, soit une perte de 191 emplois en quatre ans. Dans l'académie de Nantes, le rendement horaire des emplois a diminué en cinq ans de 1,23 heures, soit 1180 emplois, représentant une perte de potentiel égale à 8% des moyens délégués à l'académie.

⁹⁶ Nombre moyen d'heures d'enseignement correspondant à un emploi : ce calcul est généralement fait a posteriori, en rapportant le nombre total d'heures d'enseignement effectuées par une catégorie d'enseignants au nombre d'emplois qu'ils occupent.

Les promotions d'enseignants dans la catégorie immédiatement supérieure, qui ont permis d'améliorer la rémunération des enseignants et de leur offrir un déroulement de carrière plus attrayant, ont eu un effet à la baisse sur le rendement en heures des emplois. L'arrêt du recrutement des « PEGC », ces anciens instituteurs qui exerçaient en collège, et dont l'obligation de service était de 21 heures hebdomadaires, a également contribué à cette diminution. Enfin, les obligations de service de plusieurs catégories d'enseignants ont été diminuées : le service hebdomadaire des professeurs des lycées professionnels (PLP)⁹⁷, des PEGC et des maîtres auxiliaires (MA) est passé de 21 heures à 18 heures. L'académie de Nantes a calculé que, sur la base des effectifs d'enseignants de l'année scolaire 1982-83, cette diminution équivaut en 1996-97 à une perte de 19 000 heures d'enseignement (11 000 heures pour les PEGC, 6 500 heures pour les PLP et 1 500 heures pour les MA).

2. – Les décharges de service

Les « heures de décharge » viennent en diminution du nombre d'heures de cours dues par un enseignant. L'administration distingue les « activités à responsabilité de l'académie » (ARA) qui correspondent à l'exercice du droit syndical, garanti par la loi, ainsi qu'aux enseignements donnés dans le cadre de la formation continue, les « heures de pondération » qui sont dues lorsque le nombre d'élèves dans la classe dépasse un certain seuil, et les « activités à responsabilité de l'établissement » (ARE), qui sont attribuées aux enseignants pour tenir compte d'obligations particulières (entretien des laboratoires de sciences ou de langue), ou des modalités de service (nombre d'heures dispensées en classe Terminale, année de préparation à l'examen du baccalauréat).

Le nombre d'heures attribuées au titre des ARE est particulièrement important. Il équivaut, par exemple, à 267 emplois dans l'académie de Limoges, à 600 emplois dans l'académie de Rennes, à 635 emplois dans l'académie de Nancy-Metz, à 745 emplois dans l'académie de Nantes et à 1486 emplois dans l'académie de Versailles.

Dans certaines académies, la liste des décharges est inutilement longue et correspond en fait à des situations acquises que l'académie

⁹⁷ Il s'agit des enseignements théoriques. Pour les enseignements pratiques, les obligations ont également diminué, passant de 26 à 23 heures par semaine.

hésite à modifier : il existe actuellement 34 types d'ARE différentes utilisées dans l'académie de Nantes, alors qu'il n'y en a que 17 dans l'académie de Rennes ou de Nancy-Metz.

Dans certains cas, ces heures de décharge s'analysent plus comme des avantages statutaires que comme la compensation d'une réelle surcharge de travail. Les chefs d'établissement, qui confectionnent les emplois du temps et sont responsables de l'attribution des ARE, considèrent le plus souvent qu'ils sont liés par la reconduction des situations antérieures.

L'organisation des emplois du temps dans les lycées permet ainsi de garantir à une très grande majorité des enseignants le bénéfice de la décharge dite « heure de première chaire », accordée lorsqu'au moins six heures d'enseignement sont effectués au cours de la semaine dans une classe de première ou de terminale. Dans les lycées d'enseignement général dont la situation a été examinée par la Cour, plus de 80% des enseignants en bénéficient. Cette seule décharge représente 216 emplois dans l'académie de Rennes, 219 dans l'académie de Nantes, 70 dans l'académie de Limoges, 238 dans l'académie de Nancy-Metz, 468 dans l'académie de Versailles.

Les heures de « cabinet d'histoire », d'entretien du laboratoire de technologie ou du laboratoire de langues vivantes ainsi que les trois heures de décharge systématiquement accordées aux professeurs de sport au titre de l'animation des activités sportives extra-scolaires (heures UNSS) ne correspondent pas toujours à des tâches identifiées : si dans certains cas, la charge réelle peut être plus lourde, les investigations menées par la Cour montrent également qu'elle est parfois inexistante. Le caractère effectif de ces travaux n'est cependant pas contrôlé par l'administration.

Ces décharges ont enfin été utilisées pour prendre en compte, imparfaitement, les évolutions du métier d'enseignant. Comme le rappelle le ministère, "les activités pédagogiques des enseignants se diversifient, ce qui, en l'absence d'une redéfinition des textes réglementaires qui régissent leurs obligations de service, conduit à faire apparaître comme des décharges de service de nouvelles modalités du métier d'enseignant autre que le cours magistral devant une classe". Cette nécessaire refonte des dispositions statutaires applicables aux modalités de service des enseignants n'est cependant pas encore intervenue, ni même engagée.

3. – Les heures supplémentaires

La possibilité ouverte aux chefs d'établissement de demander aux enseignants d'effectuer des heures supplémentaires est étroitement encadrée. La réglementation distingue les « heures supplémentaires année » (HSA), qui permettent de compléter le service hebdomadaire d'un enseignant pour tenir compte des besoins d'une classe, et les « heures supplémentaires effectives » (HSE) qui sont attribuées ponctuellement pour rémunérer une activité spécifique.

En ce qui concerne les HSA, le décret du 25 mai 1950 fixant le service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements du second degré prévoyait dans son article 3 que :

« Dans l'intérêt du service, tout professeur peut être tenu, sauf empêchement pour raison de santé, de faire en sus de son maximum de service deux heures supplémentaires donnant droit à rétribution spéciale au taux réglementaire. »

Les investigations menées par la Cour auprès de certains chefs d'établissement ont révélé qu'il n'était pas toujours aisé de faire appliquer cette disposition, de nombreux enseignants ne souhaitant pas allonger leur temps de service. Alors qu'il aurait sans doute été nécessaire de rappeler cette obligation, le décret du 13 octobre 1999 en a réduit la portée, en limitant à une heure au lieu de deux l'obligation faite aux enseignants du second degré.

Dans le contexte actuel marqué par les sureffectifs, l'impact de cette modification peut apparaître limité, les établissements disposant globalement de moyens non utilisés. En réalité, compte tenu du cloisonnement disciplinaire et de la faible mobilité géographique des personnels, cette mesure, qui consiste à diminuer de moitié la marge de manœuvre des chefs d'établissement, est préjudiciable à une gestion économe des moyens : le recours aux heures supplémentaires constitue en effet le seul moyen dont ils disposent pour adapter l'obligation de service d'un enseignant aux besoins horaires d'une classe.

En pratique, les heures supplémentaires sont parfois utilisées pour octroyer à des enseignants un avantage financier, comparable à celui que constituent les primes pour d'autres catégories de fonctionnaires. En contravention avec la réglementation, des heures supplémentaires sont ainsi attribuées à des enseignants qui n'y ont pas droit (enseignants à temps partiel) ou distribuées dans des conditions irrégulières (répartition en fin d'année des heures supplémentaires non

utilisées, paiement d'heures supplémentaires à des enseignants chargés de fonctions administratives, notamment dans les services académiques ...)

De même, l'enquête menée par la Cour a permis de constater que nombre d'enseignants qui bénéficient d'une heure de décharge, par exemple pour « heure de première chaire » en première et terminale, effectuent également une HSA pour compléter leur service.

Au-delà de ces irrégularités, les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'un suivi budgétaire suffisant. Au sein de l'administration centrale, deux directions, la DAF et la DESCO, quatre sous-directions et une douzaine de bureaux sont concernés à des titres divers par ces heures supplémentaires, depuis la détermination du montant des crédits jusqu'à leur répartition et leur contrôle.

Les irrégularités constatées dans la gestion des heures supplémentaires traduisent également le décalage qui n'a cessé de croître entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant. Alors que la conception du service hebdomadaire demeure limitée aux heures de cours effectuées par un enseignant dans sa discipline, les méthodes de travail évoluent rapidement. L'exercice du métier d'enseignant doit désormais tenir compte de l'émergence du travail de groupe, de l'utilisation de nouveaux supports audiovisuels ou informatiques, de la multiplication des travaux décloisonnés assurés conjointement par plusieurs professeurs d'une même classe, de la nécessité, parallèlement, d'assurer une plus grande coordination entre les différentes disciplines, de la création des dispositifs de soutien individualisé aux élèves en difficulté... Cette diversification des pratiques d'enseignement n'étant pas prise en compte dans les obligations réglementaires de service, seule l'attribution d'heures supplémentaires permet de rémunérer le travail fourni par les enseignants concernés. Outre que cette rémunération est généralement forfaitaire, ce qui est contraire à la réglementation relative au paiement des heures supplémentaires, son montant varie de façon aléatoire d'un établissement à l'autre, puisqu'il n'existe aucun barème en la matière.

L'analyse de ces évolutions montre que le système actuel d'attribution des heures supplémentaires ne peut être apprécié isolément de tous les avantages qui ont été octroyés progressivement en matière d'obligations de service : réduction régulière du nombre d'heures hebdomadaires, minorations et majorations de service pour

effectifs faibles ou pléthoriques, décharges horaires diverses de plus en plus nombreuses, ... Ces dispositions se sont accumulées, superposées, rigidifiées. Elles font aujourd'hui obstacle à une gestion plus transparente des services, compliquent singulièrement le suivi budgétaire des moyens et ne facilitent pas la prise en compte des besoins des établissements.

B. – Les règles de gestion des personnels enseignants

L'évolution des besoins se traduit chaque année par des modifications de la carte des formations. Le nombre d'enseignants, globalement supérieur aux besoins recensés dans les établissements, devrait a priori permettre de réaliser sans heurt ces nécessaires adaptations. Cependant, le cloisonnement disciplinaire et le morcellement géographique, la lourdeur des procédures d'affectation et la difficulté de recourir aux heures supplémentaires constituent autant d'obstacles à ces évolutions, de sorte que le système de gestion en place aboutit à faire coexister des recrutements en surnombre avec une insuffisance des effectifs d'enseignants recrutés dans certaines disciplines. Ainsi, malgré une mobilisation de crédits supérieure aux autorisations budgétaires, la satisfaction des besoins des établissements n'est pas pleinement assurée.

1. – La généralisation de la monovalence

Seuls deux corps d'enseignants du second degré sont statutairement polyvalents : les PEGC et les PLP. La quasi-totalité des enseignants exercent leur métier dans leur discipline d'affectation, qui est généralement celle de leur recrutement. Or, le cloisonnement disciplinaire est extrême puisqu'on ne compte pas moins de 350 disciplines différentes. Aussi, comme le souligne le ministère, "la généralisation de la monovalence complexifie encore un peu plus la gestion des personnels".

Cet éparpillement ne constituerait cependant pas un réel obstacle à la fluidité des affectations si les textes qui ouvrent la possibilité d'affecter un enseignant dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne, étaient appliqués.

Le décret 50-581 du 25 mai 1950 prévoit que « les professeurs qui n'ont pas leur maximum de service dans l'enseignement de leur spécialité et qui ne peuvent pas le compléter dans un autre établissement d'enseignement public de la même ville peuvent être

tenus, si les besoins du service l'exigent, à participer à un enseignement différent . »

Le ministère ne détient aucune statistique, ni sur l'utilisation des compléments de service, ni sur l'affectation des enseignants dans des disciplines différentes de leur discipline de recrutement. Au terme des contrôles menés par la Cour dans cinq académies métropolitaines, il apparaît cependant que ces deux possibilités sont peu utilisées.

L'administration a en effet considéré qu'il ne pouvait s'agir d'une obligation imposée aux enseignants et a introduit une condition qui ne figurait pas dans le décret, celle de la nécessité d'obtenir leur accord préalable. Cet ajout important a conduit en pratique les chefs d'établissement et les services académiques à s'interdire le plus souvent de recourir, même ponctuellement, à cette possibilité.

L'absence de polyvalence des enseignants peut conduire, dans le même établissement, à la coexistence d'enseignants en sous-service⁹⁸ dans certaines disciplines, et d'heures d'enseignement non assurées dans d'autres matières. Comme pour les compléments de service et les changements de discipline, le ministère et les rectorats ne disposent d'aucune information quantitative permettant d'évaluer le nombre d'heures perdues en raison des sous-services. Les instructions menées par la Cour dans une dizaine d'établissements de l'académie de Nantes ont montré que, si ces sous services sont généralement limités à une heure, parfois deux, leur fréquence est cependant importante. Les sous-services peuvent, dans certains grands établissements, concerner une trentaine de professeurs et représenter une quarantaine d'heures d'enseignement perdues.

2. – Le système de mutation

En 1998, 110 000 enseignants ont participé au mouvement national, soit près de 25% des effectifs. Cette forte mobilité pourrait constituer un facteur de souplesse dans la gestion. Elle traduit en fait une certaine insatisfaction des enseignants par rapport à leur affectation. L'administration centrale et les rectorats sont contraints de mettre en place de lourdes infrastructures pour traiter chaque année ce grand nombre de dossiers.

Les taux de mobilité connaissent des variations sensibles d'une académie à l'autre : certaines académies sont plus demandées que

⁹⁸ Le nombre d'heures de cours effectué est inférieur à l'obligation hebdomadaire

d'autres et, une fois nommés, les enseignants en sortent peu. D'autres au contraire accueillent, au moins dans certaines zones plus difficiles, des enseignants, souvent débutants, qui souhaitent rapidement trouver une autre affectation.

Ce taux de mobilité s'élève à 15 % dans l'académie de Versailles alors qu'il n'est que de 6 % dans l'académie de Nancy-Metz, pour une moyenne nationale de 7 %.

En 1998, la procédure de traitement des demandes de mutation des enseignants du second degré a été profondément modifiée : jusqu'alors, les demandes étaient toutes traitées par l'administration centrale. Les fiches de vœux, établies par les enseignants en novembre et décembre, étaient centralisées au ministère en janvier. En février, la liste des postes offerts au mouvement était arrêtée. Il fallait cependant attendre le mois de juin pour connaître les affectations définitives. Les rectorats prenaient alors le relais et procédaient à l'affectation des titulaires académiques, des maîtres auxiliaires et des stagiaires. Une partie des affectations nationales étaient revues par le recteur, des correctifs locaux s'avérant nécessaires. En 1997, ces « délégations rectorales » ont représenté 15 % des affectations ministérielles.

Depuis la rentrée 1999, ce « mouvement » est largement déconcentré dans les rectorats : toutes les affectations inter-académiques continuent à être traitées par le ministère en avril. Ne représentant qu'un peu plus de 25 % des demandes de mutation, leur traitement peut être mené plus rapidement. En mai-juin débute le traitement des affectations intra-académiques qui est désormais de la compétence des rectorats et doit être terminé fin juin. Seuls les professeurs de chaire supérieure, qui enseignent dans les classes préparatoires aux grandes écoles, continuent d'être affectés par l'administration centrale.

L'ensemble des opérations est donc beaucoup plus ramassé dans le temps, et se termine deux mois plus tôt. Le ministère espère que ce resserrement du calendrier permettra de réduire très sensiblement le nombre des affectations « en urgence », effectuées dans les jours qui précèdent ou qui suivent la rentrée.

Cette déconcentration n'élimine cependant pas toutes les causes d'ajustements tardifs des affectations aux besoins. Tous les ans, un certain nombre d'enseignants ne rejoignent pas leur poste le jour de la rentrée et en perturbent ainsi le bon déroulement. 2500 enseignants, en attente d'une décision de détachement ou d'affectation dans

l'enseignement supérieur pour la plupart, ne se sont pas présentés dans leur établissement le jour de la rentrée 1999. Le calendrier des décisions relatives aux affectations n'est donc pas encore satisfaisant. De plus, la décision de donner satisfaction aux demandes de détachement ou de mise à disposition formulées par les enseignants n'est pas conditionnée par la satisfaction préalable des besoins des établissements. Certains recteurs considèrent qu'un refus serait de facto assimilable à une sanction et préfèrent procéder à des embauches de maîtres auxiliaires dans les disciplines concernées.

Si la procédure a changé, les règles régissant les mutations demeurent identiques. Un enseignant titulaire nommé sur un poste définitif doit être volontaire pour changer d'affectation. Le recteur ne peut procéder à des changements autoritaires d'affectation que dans le cas particulier des suppressions de poste : l'enseignant est alors « victime de la carte des formations ». Ces mesures de carte des formations concernent chaque année un nombre très faible d'enseignants : à Rennes, à la rentrée 1998, 47 enseignants ont été ainsi affectés, soit 0,3% des enseignants de l'académie.

La satisfaction des demandes de mutation demeure exclusivement fondée sur le barème. Bien que la stricte application de ce barème ne soit pas requise par les textes régissant la gestion des affectations, le ministère s'en était fort peu écarté lorsqu'il avait encore la responsabilité des affectations. Un bilan ultérieur de cette réforme dira si les rectorats sont plus à même de faire prévaloir d'éventuelles particularités locales pour échapper au caractère systématique de ce barème. Le ministère n'a cependant donné aucune directive particulière aux rectorats pour leur permettre de s'engager en ce sens, ni conçu aucune procédure ni aucun outil de gestion spécifique qui permettrait aux recteurs d'être mieux armés que l'administration centrale pour faire prévaloir cette position dans les instances paritaires.

Les procédures de gestion qualitative demeurent extrêmement limitées : seuls les « postes à exigence particulières », permettent depuis leur création à la rentrée 1999 de procéder à des nominations qui prennent en considération le « profil du poste » et l'expérience ou le savoir-faire particulier de l'enseignant. Ces postes, principalement utilisés dans les zones d'éducation prioritaire, sont cependant répertoriés selon une typologie nationale et leur implantation est arrêtée par le recteur après avis des instances paritaires. Ils sont encore

peu utilisés : l'académie de Rennes a créé 152 PEP, l'académie de Nancy - Metz 200.

Il y a beaucoup moins de demandes de mutations dans le secteur privé : le taux de mobilité y est cinq à six fois moins élevé, de l'ordre de 5 %. Cette situation résulte des conditions de recrutement et d'affectation, qui sont assurés localement par les chefs d'établissement, en tenant exclusivement compte des besoins de l'établissement et des situations personnelles des enseignants.

Le barème

Le barème vise à garantir un principe fondamental, celui de l'égalité de traitement des personnels enseignants. Il permet d'arrêter un certain nombre de règles permettant de classer les demandes de mutation. Son application n'est cependant pas obligatoire : l'autorité administrative demeure libre de ne pas le suivre.

Depuis la déconcentration du mouvement, il faut distinguer le barème inter-académique et les barèmes académiques :

Le barème inter-académique est défini nationalement. Il se compose des éléments suivants :

- La situation du candidat au moment de sa demande de mutation (ancienneté d'affectation, ancienneté de service, affectation en ZEP⁹⁹ ou en établissement sensible).

- La situation individuelle (vœu préférentiel, priorité médicale)

- La situation familiale (enfants, rapprochement de conjoints)

La structure du barème académique est définie nationalement :

- Une première partie est composée des éléments du barème inter-académique,

- Une deuxième partie est commune à toutes les académies : elle traduit les politiques nationales en valorisant certains types de vœux (établissements à condition d'enseignement particulières, agrégés demandant un lycée). Elle traduit également les priorités ouvrant droit à réintégration dans l'académie d'origine ou après une mesure de carte scolaire.

- Une troisième partie est propre à chaque académie : elle permet de valoriser des « postes à exigence particulières » (PEP). Cette partie fait néanmoins l'objet d'un encadrement national qui porte sur la typologie de ces postes, et permet de répertorier les postes selon les conditions d'exercice (poste en ZEP), les modalités d'exercice (poste en EREA¹⁰⁰ ou en

⁹⁹ ZEP : Zone d'éducation prioritaire

¹⁰⁰ EREA : Etablissement régional d'enseignement adapté.

SEGPA¹⁰¹) et les compétences requises (sections européennes et sections de techniciens supérieurs). La carte des PEP est soumise à l'avis des comités techniques paritaires académiques.

Chaque paramètre bénéficie d'un certain nombre de points, dont l'addition permet de déterminer un ordre de satisfaction des demandes de mutation lors de leur examen en commission paritaire.

C. – L'absentéisme et le dispositif de remplacement

Des dispositions spécifiques ont été prises en 1998 pour tenter d'agir sur les causes de l'absentéisme des enseignants et améliorer le taux de remplacement. Les rectorats demeurent cependant encore mal outillés pour répondre dans des conditions satisfaisantes aux demandes formulées par les chefs d'établissement. L'amélioration actuelle des moyens affectés au remplacement est plus la résultante de l'augmentation non maîtrisée du nombre d'enseignants en sureffectif que la traduction d'une politique académique reposant sur une analyse fine des besoins locaux.

1. – Les outils de mesure de l'absentéisme

Les absences dont la durée prévisible est inférieure à quinze jours ne donnent pas lieu à la nomination d'un remplaçant. C'est pourquoi elles ne sont pas systématiquement déclarées par les chefs d'établissement et demeurent mal connues des services académiques.

Les rectorats ne procèdent à la nomination de remplaçants que pour les absences d'une durée prévisible supérieure à quinze jours. Ce délai de carence est même parfois porté à un mois, comme dans l'académie de Versailles. Il appartient alors au chef d'établissement de trouver éventuellement un remplaçant, en faisant appel aux enseignants de son établissement. Il apparaît cependant que les enseignants refusent souvent d'effectuer des heures supplémentaires dans ce cadre et de bouleverser leur emploi du temps habituel. Une importante difficulté résulte de l'enchaînement des absences qui, initialement prévues pour une durée inférieure à quinze jours, sont en fait reconduites de semaine en semaine. Dans ce cas, l'articulation des réponses apportées par l'académie et les chefs d'établissement n'est pas satisfaisante.

¹⁰¹ SEGPA : Section d'enseignement général et professionnel adapté.

Les chefs d'établissements peuvent également échanger entre établissements géographiquement voisins des informations utiles à la gestion du remplacement. Ces relations ne sont cependant pas institutionnalisées : la création de « bassins d'éducation » est souvent évoquée dans les projets académiques mais n'est pas encore opérationnelle.

Les académies contrôlées par la Cour ne disposent d'aucun outil permanent de recueil systématique des informations relatives à l'absentéisme. Certains rectorats, comme Rennes, Nancy et Nantes, ont cependant fait récemment des tentatives pour mieux cerner les causes d'absentéisme et quantifier les heures d'enseignement perdues, mais il s'agit encore de sondages ponctuels, menés à titre expérimental.

Lorsque les données sont connues, au moins en ce qui concerne les absences de plus de 15 jours, elles sont cependant fréquemment exprimées en nombre de jours d'absence. Or le service d'un enseignant se mesure en heures. Les académies ne sont donc pas en mesure de calculer un « taux d'absentéisme » des enseignants dans les établissements du second degré.

A Nancy cependant, le rectorat est parvenu à évaluer ce taux, qui équivaudrait à environ 7 % des heures figurant à l'emploi du temps. Des différences importantes ont été constatées entre les disciplines (les taux d'absence sont plus élevés dans les disciplines littéraires que scientifiques) et entre les types d'établissement (les taux sont plus élevés dans les collèges et les lycées que dans les lycées professionnels). Selon cette étude, 70 % des absences ne seraient pas remplacées.

2. – Les moyens de remplacement

Les moyens affectés au remplacement sont constitués de trois catégories d'enseignants : des enseignants titulaires spécifiquement affectés en zone de remplacement, des jeunes enseignants titulaires en sureffectif, qui n'ont pu être nommés sur poste en établissement, et des maîtres auxiliaires.

Les personnels enseignants chargés du remplacement sont affectés dans une des zones de remplacement de leur académie. Le zonage, conjugué au cloisonnement des disciplines enseignées, aboutit à une grande dispersion de ces moyens. Dans certaines zones, il n'y a parfois aucun remplaçant dans certaines matières.

Depuis 1999 cependant, un remplaçant peut être appelé à effectuer un remplacement dans une zone limitrophe de celle dans laquelle il est affecté et certains rectorats, comme celui de Nantes, utilisent systématiquement cette possibilité. Dans tous les rectorats, la carte des zones géographiques a été revue mais, dans certains cas, cette modification a abouti à une sensible augmentation du nombre de zones, ce qui va à l'encontre de la souplesse d'affectation recherchée.

Les moyens affectés au remplacement, qui avaient récemment diminué, connaissent depuis quatre ans une augmentation sensible mais conjoncturelle, qui résulte mécaniquement de l'augmentation du nombre d'enseignants en sureffectif. Au niveau national, le nombre d'enseignants en sureffectif a doublé en quatre ans et peut atteindre dans certaines académies 8 % des moyens totaux qui lui sont attribués. Dans l'académie de Nantes, par exemple, le nombre d'enseignants titulaires affectés en zone de remplacement a augmenté de 72,5 % en deux ans, entre la rentrée 1997 et la rentrée 1999. De ce fait, les nouveaux moyens ne correspondent pas forcément aux besoins des académies par discipline et par zone géographique. Au contraire, l'afflux d'enseignants en sureffectif dans les zones de remplacement concerne des matières dont les besoins sont par définition déjà largement pourvus dans les établissements.

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le taux effectif d'utilisation des moyens affectés au remplacement soit parfois très faible : à Versailles, il est évalué à 65 % mais varie en fonction des matières et des statuts. Dans certaines disciplines, ce taux est particulièrement bas : 5,7 % en russe ; 37,8 % en philosophie. De façon générale, le taux d'utilisation des titulaires remplaçants est nettement plus faible que celui des maîtres auxiliaires : 57,1 % contre 66,8 %. Soumis à des conditions d'emploi plus précaires, les maîtres auxiliaires acceptent plus facilement de procéder à des remplacements. Dans l'académie de Nancy-Metz, le taux de remplacement atteint des taux très bas dans certaines matières, qui sont parfois celles dans lesquelles le potentiel de remplacement est très important. Dans l'académie de Nantes, le taux s'élève à 62,1 %, et à 66,4 % si l'on exclut les disciplines excédentaires, qui comptent par définition des moyens supérieurs aux besoins réels. Dans 14 des 46 disciplines utilisées en zone de remplacement, le taux d'utilisation est inférieur à 50 %.

Compte tenu de la perspective des départs en retraite en grand nombre ces prochaines années, on peut craindre de plus que

l'augmentation des moyens affectés au remplacement d'enseignants absents soit de courte durée. Une amélioration de l'outil statistique, permettant de mieux connaître le taux d'absentéisme réel, constitue en tout état de cause un préalable à tout effort d'amélioration de la gestion des remplacements.

3. – Le remplacement dans le secteur privé

Dans l'enseignement privé, il appartient au chef d'établissement de recruter un remplaçant lorsqu'un enseignant est absent. Lorsqu'ils relèvent de l'enseignement catholique, les chefs d'établissement disposent, dans certaines directions diocésaines, d'un fichier de remplaçants par discipline.

Les remplacements ne sont cependant pas toujours assurés dans de bonnes conditions : dans l'académie de Rennes, le taux de remplacement des absences est ainsi en diminution, en raison de la nécessité de financer sur la dotation horaire allouée à l'enseignement privé les garanties contractuelles¹⁰² dont bénéficient désormais les maîtres qui enseignent dans les établissements relevant de l'enseignement catholique. A Rennes, les heures supplémentaires à la disposition des chefs d'établissement ne représenteraient plus qu'environ 4 % de la dotation horaire des établissements, contre 8 % auparavant.

Le remplacement, tel qu'il est organisé dans le secteur privé, demeure moins coûteux que dans le secteur public, en raison de la plus grande précarité des personnels : les remplaçants qui interviennent dans le secteur privé ne sont payés que pour le remplacement effectué, sur la base de contrats à durée déterminée, alors que le secteur public emploie principalement en zone de remplacement des titulaires payés à l'année.

D. – Les facteurs de souplesse du système

La nécessité de pourvoir tous les postes d'enseignants malgré les rigidités de gestion justifie en principe que le système conserve des marges de souplesse. La présence dans les académies d'enseignants titulaires qui ne peuvent être affectés sur un poste définitif (*titulaires*

¹⁰² Cette disposition permet notamment de garantir à chaque maître du privé le maintien, d'une année sur l'autre, du nombre d'heures d'enseignement prévu dans son contrat de travail initial.

académiques), ainsi que la possibilité de recourir à des enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires, contractuels ou vacataires, permettent de répondre rapidement à des besoins ponctuels exprimés dans les établissements.

1. – Les titulaires académiques

La catégorie des « titulaires académiques » (TA) a officiellement disparu à l'occasion de la réforme du mouvement national, applicable à la rentrée 1999 puisque tous les enseignants titulaires sont désormais affectés sur des postes réputés définitifs. Ces titulaires académiques sont désormais intégrés dans la nouvelle catégorie des « titulaires sur zone de remplacement », au même titre que les enseignants titulaires qui effectuent en permanence des remplacements.

Les TA sont répartis dans les académies par décision ministérielle et représentent 60 % des jeunes enseignants en première affectation. Le nombre de ces TA a constamment augmenté : ils étaient 13 800 en 1992, et 38 800 en 1997. Dans toutes les académies leur nombre a doublé et parfois même triplé entre 1994 et 1999. Pour les académies contrôlées par la Cour, ils représentent en 1999 entre 9 % et 12,5 % de l'effectif des enseignants titulaires effectuant un service d'enseignement en établissement du second degré.

	Rennes	Nantes	Limoges	Versailles	Nancy-Metz
Effectif 1994	1002	546*	173	1782	875
Effectif 1999	1958	1850	540	3271	1614
En % des titulaires	12,5%	11,5%	10,5%	10%	9%

* Pour l'académie de Nantes, ce chiffre correspond à l'année 1992

Dans certaines académies, l'augmentation du nombre de TA, qui ne correspondait pas à des besoins identifiés dans les établissements scolaires, a également permis de doubler les effectifs de remplaçants :

	Nantes	Limoges	Rennes	Versailles
Effectif de remplaçants	938	360	1511	1564
% de TA	33,6%	57 %	40,5 %	25,5 %

L'augmentation du nombre de TA ne résulte cependant pas d'une volonté délibérée de conserver des facteurs de souplesse dans les académies. Il est la conséquence mécanique du mauvais calibrage des concours de recrutement au niveau national. Cet afflux de

personnel, dont une partie demeure sans affectation, a plutôt eu pour conséquence, dans les académies, de reporter les nécessaires décisions de rationalisation des moyens et des affectations. Ce relatif confort de gestion a également permis de reporter des décisions de rationalisation de la carte des formations (fermeture d'options, regroupement de filières...).

Jusqu'en 1998, les TA étaient les seuls enseignants titulaires à être affectés par le recteur, et non par le ministère, ce qui permettait de répondre plus efficacement et plus rapidement aux demandes des chefs d'établissement. De plus, les TA n'étaient pas affectés sur des postes définitifs, mais sur des postes provisoires liés à la durée de l'année scolaire.

Depuis la déconcentration du mouvement, tous les enseignants titulaires sont affectés par le recteur sur des postes définitifs. Toute modification concernant ces postes passe donc désormais par une « mesure de carte scolaire », après avis du comité technique paritaire. Cette procédure, qui garantit mieux les droits des agents, s'est cependant traduite par une perte de souplesse pour les rectorats.

2. – Les enseignants en sureffectif

Environ 25% des TA sont en situation de sureffectif disciplinaire : tous les besoins recensés dans leur discipline, au niveau de l'académie, ayant été couverts, ils ne peuvent être affectés sur un poste en établissement et sont nommés en zone de remplacement.

D'après le ministère, les enseignants en sureffectif, calculés en ETP, seraient au nombre de 9690 en janvier 1999. L'académie de Nantes est celle qui compte les sureffectifs les plus nombreux, suivie par Lille (661 ETP), Toulouse (560 ETP), Versailles (560 ETP) et Créteil (518 ETP). Dans l'académie de Versailles, il existe des sureffectifs dans 62 disciplines différentes. Les disciplines les plus concernées sont les lettres modernes, l'histoire géographie, les mathématiques, la physique chimie, les arts plastiques et l'anglais. Ces six disciplines représentent plus de la moitié des personnels en sureffectif.

Dans les cinq académies plus particulièrement contrôlées par la Cour, les sureffectifs se répartissent comme suit :

Ventilation des sureffectifs par discipline – en ETP

Académie	Histoire-géographie	Lettres Modernes	Mathématiques	Doc. Lycées	Technologie	Philosophie	autres	Total
Limoges	28	20	27	15	13	11	154	267
Nancy-Metz	46	73	23	56	15	11	252	476
Nantes	109	94	92	39	31	43	323	732
Rennes	4	6	5	34	4	2	149	203
Versailles	66	109	69	54	24	24	259	560
Total France	1087	1046	916	550	507	430	5155	9690

Janvier 99

En dehors des périodes pendant lesquelles ils assurent éventuellement des remplacements, les enseignants titulaires en sureffectif sont mis à la disposition d'un chef d'établissement qui leur propose, au mieux, des tâches diverses de documentation ou d'animation scolaire. Dans certains établissements que la Cour a plus particulièrement contrôlés, le service de certains enseignants en poste est volontairement ramené en deçà de leur obligation hebdomadaire pour parvenir à occuper au moins partiellement de jeunes enseignants en sureffectif.

Dans la même discipline, il peut y avoir concomitamment des enseignants en sureffectif et des recrutements d'enseignants non titulaires, maîtres auxiliaires ou vacataires. Cette situation paradoxale résulte des cloisonnements géographiques au sein de l'académie et de l'impossibilité de déplacer au gré des besoins les enseignants titulaires qui effectuent des remplacements.

Si l'accroissement du nombre d'enseignants en sureffectif constitue un confort momentané dans les académies, il est à terme préjudiciable à une bonne gestion des moyens : les chefs d'établissements sont naturellement tentés de dédoubler des classes, de créer des activités, des groupes de soutien, des ateliers qui n'existeraient pas si les effectifs correspondaient aux seuls besoins identifiés par la carte des formations. Ces marges de manœuvre devraient disparaître au fur et à mesure des départs en retraite.

3. – Le recrutement d'enseignants non titulaires

Le recrutement d'agents non-titulaires permet d'assurer une meilleure correspondance entre les besoins recensés dans les établissements et les effectifs disponibles. Il répondent à cet égard à un réel besoin dans les académies, compte tenu des modalités de recrutement et des règles d'affectations des enseignants titulaires. Il convient à cet égard de distinguer les maîtres-auxiliaires (MA), qui

demeurent encore nombreux malgré les mesures d'intégration dont ils ont bénéficié, et les agents contractuels ou vacataires qui sont recrutés dans des cas particuliers : impossibilité de recruter un enseignant titulaire dans une discipline très pointue de l'enseignement technique, interdiction de recruter de nouveaux MA, besoin ponctuel d'un établissement.

En 1998, le ministère recensait environ 22 200 MA, contre 44 700 en 1991. Ce chiffre est en constante diminution en raison des plans de résorption de l'auxiliaire qui ont permis à plus de 30 000 auxiliaires de réussir, entre 1990 et 1997, les concours d'intégration dans les corps d'enseignants titulaires.

En 1997, le ministère a accordé à tous les MA en fonction une garantie de réemploi, à temps plein si l'intéressé le souhaitait. Cette mesure sociale était accompagnée de l'engagement de ne pas procéder à de nouveaux recrutements. Ceux-ci se sont cependant poursuivis dans tous les rectorats contrôlés par la Cour, soit à l'occasion de l'expression d'un besoin ponctuel que le rectorat n'était pas en mesure de satisfaire, soit à l'occasion des mouvements lycéens, notamment à l'automne 1998. Dans l'académie de Nancy-Metz, 81 nouveaux recrutements ont été opérés pendant l'année 1998-1999. Dans l'académie de Rennes, 266 nouveaux MA ont été recrutés à la rentrée 1999. Dans l'académie de Versailles, qui emploie à elle seule 10% des MA de l'éducation nationale, 66 nouveaux MA ont été recrutés à la rentrée 1997 et 44 à la rentrée 1998, dans des disciplines déficitaires.

Ces chiffres illustrent le besoin de souplesse dont doivent nécessairement disposer les académies en matière de recrutement. Ces moyens doivent cependant demeurer strictement limités aux besoins qui n'auraient pu être couverts malgré une gestion rigoureuse des enseignants titulaires. Ils ne devraient pas, comme c'est le cas, constituer une facilité de gestion qui retarde les nécessaires décisions de rationalisation de la gestion des enseignants titulaires.

IV. – Les enjeux actuels

A. – Les évolutions démographiques

L'augmentation du nombre d'enseignants, conjuguée à la baisse du nombre d'élèves, s'est traduite dans de nombreux cas par une plus grande souplesse de gestion. Certes, quelques disciplines connaissent

une pénurie de professeurs. Mais dans l'ensemble, l'augmentation globale des moyens a permis non seulement de compenser la baisse du rendement moyen des emplois mais aussi d'offrir dans de nombreux établissements un meilleur confort pédagogique et une notable amélioration du taux d'encadrement des élèves. Les mesures en ce sens sont nombreuses : aide individualisée, cours de soutien, dédoublement des classes de langue vivante, ateliers pluridisciplinaires, initiation aux nouvelles technologies, projets culturels...

Cette situation favorable, mais précaire, n'a pas été propice à l'ouverture d'une réflexion sur l'évolution de la gestion des moyens et des personnels. La mise en œuvre de mesures favorisant une « gestion prévisionnelle » des emplois et des enseignants, sans cesse invoquée, n'est que timidement engagée. Les administrations académiques semblent encore mal armées pour prendre en charge la réalisation d'un objectif qui passe sans doute par des modifications d'ordre réglementaire.

1. – L'évolution des effectifs d'élèves et la carte des formations

Les effectifs d'élèves sont en diminution dans le second degré : une baisse de 5 % des élèves est attendue d'ici 2006 dans le second degré, soit 250 000 élèves de moins qu'en 1997. Alors que le système éducatif français accueillait jusqu'en 1993 un nombre croissant d'élèves, cette tendance s'est depuis inversée, sous l'effet conjugué de la démographie et du palier atteint dans l'allongement de la durée de la scolarisation.

A partir d'un certain seuil de diminution des effectifs d'élèves se pose la question de l'évolution de la carte des formations. Dans le secteur de l'enseignement professionnel, le maintien de certaines spécialisations très pointues est parfois remis en cause. De même, dans les lycées d'enseignement général et technologique, l'éventail des options proposées aux élèves peut être singulièrement réduit, notamment en langues vivantes, et l'absence de polyvalence des enseignants ne permet pas d'y remédier. Dans les collèges, dont le nombre a été quasiment multiplié par deux en vingt ans, on dénombre parfois moins d'une centaine d'élèves. Pour maintenir un certain éventail de choix (sections, langues, options...), des regroupements d'établissements ont d'ores et déjà eu lieu dans certaines académies.

2. – L'accélération du rythme des départs en retraite

La situation actuelle est également marquée par une accélération des départs en retraite, liée à la pyramide des âges des enseignants du secondaire : 41 % des effectifs actuels d'enseignants titulaires doivent partir en retraite avant 2006, soit moitié plus que le renouvellement normal des générations. Le recrutement d'enseignants titulaires, excédentaire depuis plusieurs années dans de nombreuses disciplines, permettra sans doute d'amortir les effets de ces départs, mais ni la direction des personnels enseignants du ministère, ni les rectorats ne sont en mesure d'établir une correspondance précise, par discipline notamment, entre ces recrutements et les besoins futurs.

Certes, des études permettant de connaître dans le détail, par discipline, par région, par corps, et année par année, la structure des départs, ont été menées, et des prévisions établies, par le ministère comme par les rectorats. Ces études statistiques renseignent utilement sur les évolutions attendues et constituent le préalable indispensable à une réflexion sur la gestion prévisionnelle des effectifs et de l'offre d'enseignement.

Le ministère commence seulement à en tirer les conséquences. A ce jour, il n'existe aucun dispositif d'ensemble qui, en se fondant sur la structure et le calendrier des départs, définisse les mesures envisagées pour y remédier. La caractère prévisible de ces départs offre pourtant la possibilité d'anticiper les problèmes d'affectation qui ne manqueront pas de se poser dans certaines disciplines ou dans certaines régions. Pourtant, le recrutement d'enseignants en surnombre continue d'être réalisé en fonction de considérations largement étrangères à cette problématique, comme l'a rappelé le précédent rapport public.

Il n'est pas à ce jour possible à la Cour de se prononcer sur la portée du plan pluriannuel de recrutement annoncé par le ministre qu'elle n'a pas encore étudié.

B. – Les réformes en cours

1. – La déconcentration du mouvement

Pour le ministère, la déconcentration du mouvement constitue l'occasion de transformer la gestion des personnels. En rapprochant la décision d'affectation, désormais confiée au recteur, des

établissements, il s'agit tout à la fois de mieux tenir compte des vœux des personnels et des besoins de ces établissements. Cette réforme doit à court terme contraindre les rectorats, désormais gestionnaires à part entière des personnels enseignants, à faire preuve de leurs capacités de gestion et, à moyen terme, les inciter à mettre en place une gestion prévisionnelle de leurs effectifs.

Ces objectifs ne seront cependant atteints que si le ministère fournit un effort particulier pour accompagner les rectorats dans cette évolution. Les services académiques ne parviendront pas sans mal à répondre de façon satisfaisante à ces attentes. Il ne s'agit pas seulement de leur capacité à procéder techniquement au mouvement des personnels, ce qui semble désormais attesté, mais de leur aptitude à mettre en œuvre une gestion qualitative, et non plus quantitative, des enseignants du second degré.

Trois éléments freinent la réalisation de cet objectif :

- la maîtrise inégale des systèmes informatiques, l'insuffisante formation des personnels, le manque d'outils prévisionnels de gestion, l'absence d'une culture de « gestion par objectifs » ne prédisposent pas a priori les services académiques à prendre en charge de telles responsabilités dans des conditions de réussite optimales.
- les difficultés que rencontre le ministère pour accompagner l'effort que les rectorats sont invités à fournir et mettre en cohérence toutes les décisions prises au sein de l'administration centrale par les différentes directions.
- l'impossibilité actuelle de définir des critères locaux d'affectation des personnels, qui permettent de tenir compte des particularités éventuelles d'un poste et des spécificités de l'académie au regard de ses besoins, de sa carte des formations, de sa géographie...

Dans son rapport sur la gestion déconcentrée des moyens du second degré, publié en 1998, l'inspection générale du ministère de l'éducation nationale soulignait déjà que l'amélioration de la gestion qualitative des enseignants du second degré ne serait pas la conséquence mécanique et automatique de la déconcentration. Les enquêtes menées par la Cour dans différentes académies concluent dans le même sens : le premier stade de la déconcentration du mouvement étant passé, un second souffle semble nécessaire pour engager l'étape suivante. Le ministère ne semble cependant pas avoir

encore bâti le dispositif propre à donner à cette réforme une nouvelle impulsion.

2. – La globalisation des moyens

a) Un objectif louable

Pour accompagner la déconcentration du mouvement et renforcer la capacité de décision des rectorats, la DESCO a décidé en 1999 de modifier la procédure de délégation des emplois du second degré : les moyens d'enseignement et de remplacement alloués à chaque académie ont été globalisés au sein d'une enveloppe unique, désormais exprimée en « équivalents temps plein » (ETP). Précédemment, le ministère notifiait d'une part des emplois du chapitre 31-93 pour rémunérer les titulaires et certains contractuels, et des crédits du chapitre 31-97, exprimés en ETP, pour rémunérer les maîtres auxiliaires.

La DESCO espère ainsi responsabiliser les rectorats sur la gestion des emplois et couper court à l'embauche de maîtres auxiliaires dans les académies comptant par ailleurs des enseignants en surnombre. La globalisation devrait, de l'avis de la DESCO, amener les rectorats à prendre des mesures concrètes pour résorber les surnombres. La réalisation de cet objectif ne tient cependant compte ni de la poursuite d'un recrutement excédentaire au niveau national, ni des rigidités découlant du cloisonnement disciplinaire et géographique qui régit les affectations.

Cette réforme a cependant permis dans chaque rectorat, à la suite d'une concertation entre les services académiques et ceux du ministère, d'arrêter d'un commun accord le nombre d'emplois dont disposait chaque académie au 31 décembre 1998. Jusqu'à cette date en effet, les notifications de moyens adressées par le ministère aux rectorats ne portaient que sur les mouvements de l'année, en plus ou en moins, et le niveau du stock d'emplois budgétaires disponibles n'était souvent plus connu avec précision.

b) La confusion sur la notion d'emploi budgétaire

La globalisation a induit une confusion sur la notion d'emploi budgétaire, en intégrant de façon indifférenciée dans un même budget des emplois budgétaires autorisés par le Parlement et des crédits

affectés à la rémunération de personnels non permanents, convertis en ETP. Le contrôle de la consommation des emplois, dans ces conditions, ne peut plus être assuré de façon satisfaisante, la notion d'emploi budgétaire étant diluée dans celle, plus vague, des ETP. Cette difficulté n'a pas été résolue par les services académiques chargés de suivre la consommation des moyens.

La globalisation des moyens n'a pas été accompagnée d'actions d'information suffisantes auprès des services académiques concernés et ces derniers n'en ont souvent pas saisi les enjeux, ni même parfois compris le dispositif technique. Dans certaines académies contrôlées par la Cour, les services ont été contraints de procéder à un suivi manuel du budget des emplois délégués à l'académie.

Enfin, il faut souligner que cette réforme est intervenue alors que la confusion sur le suivi des emplois budgétaires était déjà forte, comme le soulignent les développements qui précèdent. La poursuite des réformes engagées pour renforcer l'autonomie de gestion des rectorats n'est pas envisageable sans une révision des procédures et un renforcement des outils de contrôle ayant pour objet de réintégrer le respect de l'autorisation budgétaire dans les procédures de gestion.

3. – La « contractualisation » des relations entre le ministère et ses services déconcentrés

Le ministère a pour ambition de donner rapidement à ses services déconcentrés une véritable autonomie de gestion, encadrée par l'administration centrale, et fondée sur des objectifs préalablement définis et communément acceptés. Il faut « réaffirmer la présence de l'État sur le terrain en confortant les services déconcentrés comme acteurs réels du système. (...) Le rôle des services académiques doit évoluer vers la définition et l'impulsion de projets à dimension pédagogique qui traduisent les orientations de l'administration centrale »¹⁰³.

Cette démarche de projet est cependant très éloignée des modes de fonctionnement actuels des services et sera sans doute longue à mettre en œuvre. Elle devra, pour aboutir, bénéficier d'un soutien constant et coordonné de toutes les directions du ministère. Elle passe également par un renforcement de l'encadrement dans les rectorats,

¹⁰³ Réflexion sur « l'administration du troisième millénaire » - ministère de l'Éducation nationale (programme pluriannuel de modernisation, juin 1999).

une plus grande attention à la maîtrise des moyens budgétaires, la mise en place d'outils de contrôle de gestion qui sont aujourd'hui inexistantes. Cet effort de contractualisation ne peut durablement ignorer les objectifs d'économie des moyens d'enseignement consacrés aux établissements du second degré.

Les contrôles menés par la Cour, dont l'objectif était de décrypter les processus de décision internes aux rectorats, ont révélé une gestion encore archaïque, souvent conduite avec une très grande bonne volonté et un souci de faire au mieux, mais une absence de mise en perspective des problèmes, de coordination des actions entre les services et de vision stratégique à moyen terme partagée par l'encadrement.

Si certains rectorats ont une claire conscience de l'objectif à atteindre, leurs efforts sont encore trop peu formalisés. Les projets académiques témoignent de la difficulté à construire un projet détaillé, assorti d'engagements chiffrés. Que ce soit à Rennes ou à Nancy, à Nantes ou à Versailles, les projets académiques présentés à la Cour, souvent à l'état d'ébauche, énonçaient des objectifs généraux, non hiérarchisés, et n'abordaient pas, sauf à Rennes, les aspects relatifs à la gestion des moyens. Ces projets témoignent de la difficulté que rencontrent les rectorats pour bâtir de véritables contrats articulant des actions précises, dont devraient découler des demandes de moyens chiffrés, et associant à ces objectifs des réformes managériales.

C. – Les objectifs à atteindre

1. – Le respect des budgets

Pour maîtriser les procédures d'affectation et répondre de façon satisfaisante aux besoins exprimés par les établissements, les rectorats devront réintégrer dans leur gestion le respect des autorisations budgétaires : actuellement, ils ne peuvent que constater l'impact budgétaire de leurs décisions, sans être en mesure de les anticiper. La consommation des moyens apparaît comme une résultante de la gestion, alors que le respect des budgets devrait être un préalable.

Les modes de gestion actuels ne permettent pas de responsabiliser suffisamment les services gestionnaires : certains rectorats gèrent un nombre d'enseignants supérieur aux moyens d'enseignement qui leur sont délégués et ne peuvent attribuer à tous un service d'enseignement ; la procédure de transformation des emplois

délégués en postes implantés dans les établissements n'est pas normalisée et ne permet pas de garantir le respect de l'autorisation parlementaire. En tout état de cause, la notion d'emploi budgétaire reste largement virtuelle dans la gestion des moyens d'enseignement du second degré.

Pour que cette situation s'inverse, les rectorats doivent disposer d'instructions claires sur l'établissement de leur budget de moyens, notamment en ce qui concerne les taux de conversion des emplois en heures. La mise en place d'une comptabilité des engagements permettrait également de revaloriser une démarche de contrôle de gestion dans les services académiques, qui passe par la définition d'un budget, le suivi de sa consommation et l'analyse des écarts. Aucun de ces trois termes n'est aujourd'hui traité de façon satisfaisante : même les budgets ne sont pas arrêtés de façon précise. Aussi les responsables académiques sont-ils systématiquement démunis pour expliquer les raisons pour lesquelles ils enregistrent des surnombres d'enseignants titulaires ou des dépassements sur les enseignants contractuels, et agir ensuite sur les causes de ces dérives pour redresser la situation.

Au-delà de ces seuls aspects comptables, il conviendrait que les académies parviennent à réconcilier, dans leurs procédures d'allocation des moyens et d'affectation des enseignants, l'objectif de réussite de la rentrée scolaire, qui est aujourd'hui prépondérant, avec le nécessaire respect des autorisations budgétaires. La volonté des recteurs de limiter, sur ce sujet sensible tant au niveau local qu'au niveau national, les risques de mécontentement a conduit jusqu'à présent à considérer que le respect des enveloppes budgétaires était une résultante de la gestion, et une contrainte relative pour les services.

2. – La clarification des rôles respectifs de chaque niveau d'administration

La mise en œuvre d'une politique du personnel requiert que les compétences et les responsabilités de chaque niveau d'administration soient mieux identifiées et articulées, y compris au niveau des chefs d'établissement.

Les moyens que consacre l'administration centrale à l'accompagnement de ces réformes dans les rectorats sont aujourd'hui insuffisants. Les compétences des services déconcentrés ont été sensiblement accrues sans que l'administration centrale joue

pleinement son rôle de pilotage et assure ainsi ses tâches d'impulsion, de suivi et de coordination des actions académiques.

Les moyens dont disposent les rectorats ne tiennent pas suffisamment compte des missions nouvelles qui leur sont confiées. Si les services académiques gestionnaires des moyens et des personnels ont bénéficié d'importants transferts de compétence, leurs moyens n'ont pas été revus en conséquence, ni en nombre, ni en qualité. Un effort très important reste à engager dans le domaine de la formation et de l'amélioration du taux d'encadrement, dans tous les services gestionnaires de moyens et de personnel. Une réflexion d'ensemble sur la modernisation des procédures internes aux rectorats, la révision en profondeur de l'organisation du travail, l'organigramme et le rôle de l'encadrement semble s'imposer.

Les moyens pédagogiques et administratifs dont dispose le chef d'établissement ne sont pas toujours adaptés aux responsabilités qui lui sont confiées. La reconnaissance effective de son rôle managérial au sein de l'établissement, dans toutes ses composantes, semble essentielle.

3. – La mise en place d'une gestion prévisionnelle des moyens et des personnels

La mise en place d'une « véritable gestion prévisionnelle des moyens et des personnels » constitue désormais une nécessité reconnue par tous. La maîtrise de ces moyens repose d'abord sur la maîtrise de la carte des formations, qui détermine, sur une zone géographique donnée, l'offre de formation proposée. Une mauvaise anticipation de la carte des formations peut se traduire très rapidement par des dysfonctionnements notables : diminution du nombre d'élèves dans une filière, absence d'enseignants en nombre suffisant dans certaines disciplines, maintien de structures à effectifs réduits qui, outre qu'elles sont coûteuses en moyens, ne permettent pas toujours de garantir la qualité de l'offre de formation ...

L'effort de gestion prévisionnelle passe également par une meilleure maîtrise de l'information : la structure disciplinaire résultant de la carte des formations et le calendrier des départs en retraite doivent être mieux connus, les bases académiques utilisées pour piloter l'action administrative locale et les outils de gestion unifiés, pour éviter la dispersion et l'incohérence des informations.

Cet effort passe aussi par une meilleure prise en compte des besoins disciplinaires formulés par les académies, et donc, en amont, par un calibrage des recrutements plus conforme aux prévisions que ces académies devraient être en mesure d'établir avec un outil statistique adéquat.

Cet effort de gestion prévisionnelle pourrait à terme permettre de mieux maîtriser le recrutement d'enseignants non titulaires. S'il ne fait pas de doute que les académies doivent continuer à disposer d'une certaine souplesse de gestion qui leur permette notamment de procéder localement à des recrutements ponctuels et temporaires, il importe que ceux-ci demeurent limités, à la fois en nombre et dans le temps. La gestion actuelle de ces enseignants non titulaires, caractérisée par des recrutements mal maîtrisés au niveau des académies, auxquels succèdent inéluctablement des plans d'intégration décidés au niveau national et, quasi - concomitamment, le renouvellement à la demande des établissements du même volant d'enseignants contractuels, n'est pas compatible avec une gestion prévisionnelle des effectifs enseignant.

Il suppose enfin que les règles qui régissent l'affectation, le service et la carrière des enseignants du second degré soient adaptées à l'évolution de ce métier, et autorisent une gestion plus conforme aux besoins des établissements et de leurs élèves et plus respectueuse des budgets.

La gestion prévisionnelle des effectifs, si elle s'inscrit dans une meilleure maîtrise de la carte des formations et des règles régissant l'affectation et le service des personnels, peut constituer une réponse aux problèmes que ne manqueront pas de rencontrer les académies, confrontées simultanément à la baisse tendancielle du nombre d'élèves et à l'augmentation massive du nombre des départs en retraite.



Le budget voté en 2001 pour l'enseignement secondaire dépasse 332 milliards. Il est essentiellement composé de dépenses de personnel. C'est dire l'importance que revêt l'amélioration des conditions de gestion des enseignants, tant au regard de la qualité du service de l'enseignement que du bon emploi des crédits publics. Il apparaît cependant peu probable que la rénovation des seules procédures de gestion puisse aboutir effectivement à une meilleure utilisation des moyens si elle ne s'inscrit pas dans le cadre plus vaste

d'une réflexion sur les statuts et les modalités de service des enseignants du second degré. Il paraît difficile à cet égard d'éviter de s'interroger sur l'évolution des dispositions qui régissent actuellement les mutations et les affectations, qui définissent les obligations réglementaires de service et qui imposent un cloisonnement disciplinaire très strict.

A terme, ce souci de rigueur ne pourra que conforter l'effort que consent aujourd'hui le budget de l'État en faveur des dépenses d'éducation.

Réponse du Ministre de l'Éducation nationale

La gestion des enseignants-chercheurs

La gestion des emplois

Les moyens d'enseignement disponibles

La Cour observe que la compréhension des autorisations budgétaires concernant les moyens d'enseignement de l'enseignement supérieur, qui sont ouvertes chaque année par la loi de finances et comportent des emplois et des crédits, présente des difficultés.

Elle en énumère les principales raisons :

- l'absence de continuité de rattachement des emplois à des chapitres déterminés pendant la période examinée (à titre d'exemple, les crédits de rémunération d'élèves des écoles normales supérieures et de l'Ecole Nationale des Chartes) ;

- une imputation insatisfaisante des crédits destinés à la rémunération des ATER (partagée entre les chapitres 31-11 et 31-96) ;

- l'absence d'estimation au budget voté du nombre d'associés à temps plein ou d'invités dont la rémunération est gagée par des emplois de titulaires sur le chapitre 31-11.

En réponse, le Ministère tient à apporter les éléments d'informations suivants et à renouveler ses observations précédentes :

- les élèves des écoles normales supérieures, de même que ceux de l'Ecole Nationale des Chartes, sont des élèves fonctionnaires qui n'enseignent pas et ne peuvent donc être considérés comme des moyens d'enseignement ;

- les emplois du chapitre 31-11 sur lesquels sont affectés les ATER sont des emplois temporairement vacants entre deux mouvements ou dont le titulaire est en détachement ou en disponibilité. Si les ATER n'étaient recrutés que sur des supports réservés à cet effet (sur le chapitre 31-96) les emplois temporairement vacants demeureraient inoccupés ou serviraient au recrutement

d'associés ou d'invités (recrutements nécessairement limités) ou au paiement d'heures complémentaires. La possibilité de recruter des ATER sur des emplois d'enseignant-chercheur temporairement vacants autorise une gestion souple du système et optimise les moyens d'enseignement ;

- la nomination des enseignants associés à temps plein, comme des associés à mi-temps, suppose la vacance d'un support : c'est parce qu'un emploi devient vacant qu'un établissement peut envisager un tel recrutement. Il convient de noter que, si l'administration centrale connaît l'utilisation des emplois de titulaires pour le recrutement d'associés dans la mesure où la nomination des enseignants associés relève de la compétence ministérielle, en revanche, la nomination des enseignants invités relevant de la compétence du recteur, la consommation des emplois n'est connue qu'à travers une enquête systématique conduite chaque année.

Dans les deux cas, il n'est pas possible de savoir a priori, au moment du vote du budget, combien de postes seront consacrés à de tels recrutements.

Par ailleurs, la Cour constate que la croissance significative des emplois d'enseignants-chercheurs sur les dix dernières années n'a pas empêché que des surnombres aient été autorisés en gestion. Elle souligne notamment qu'un surnombre de 885 professeurs des universités gagés sur des emplois de maîtres de conférences a été maintenu en gestion alors que, parallèlement, le ministère gage un millier d'emplois de professeurs pour le recrutement d'ATER. Sur ce point, la Cour conclut que le nombre et les catégories d'emplois affichés en loi de finances ne correspondant pas aux emplois effectivement ouverts.

S'agissant du surnombre de 885 professeurs des universités gagés sur des emplois de maîtres de conférences résultant de l'application de l'article 62 du statut des enseignants-chercheurs, ce surnombre, à l'origine de 2000 postes, est résorbé chaque année à hauteur de 200 postes. Entre 1992 et 2001, cette résorption a concerné 1515 surnombres : il en reste 485 à résorber.

S'agissant des emplois de professeur d'université servant au recrutement d'ATER, il convient de rappeler que le Ministère ne gage pas des emplois ; les emplois temporairement vacants (non pourvus à l'issue des campagnes de recrutement) ou dont le titulaire est en détachement ou en disponibilité sont utilisés par les établissements

pour le recrutement d'ATER. Il serait, en effet, très lourd pour l'administration centrale de procéder à des échanges d'emplois pour une durée ne dépassant pas un an. En outre, pour un invité ou un associé, il n'est pas indifférent, en matière de rémunération, d'être recruté sur un emploi de maître de conférences ou sur un emploi de professeur des universités.

La gestion prévisionnelle des effectifs

La Cour constate que le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs de l'enseignement supérieur se heurte à un déficit de connaissances statistiques sur ce secteur, illustré notamment par l'insuffisance du système de recensement du personnel enseignant exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur (GESUP), et aux limites du modèle de gestion prévisionnelle (GESTPREV) mis en place par le ministère en 1990.

Le système GESUP est une application destinée à assurer la gestion des enseignants chercheurs. Les données relatives aux enseignants non-titulaires (ATER, lecteurs et maîtres de langue, enseignants invités, contractuels sur emplois vacants du second degré) font l'objet d'une enquête annuelle, instaurée en 1999. Cette enquête permet de disposer des informations individuelles ou agrégées nécessaires au pilotage. Le nouveau système d'information et de gestion appelé à remplacer l'actuel système devrait être fondé sur une base de données plus complète comportant trois niveaux : administration centrale, établissements, enseignants du supérieur eux-mêmes (l'appellation i-prof a été retenue pour cette dernière partie). L'utilisation d'un langage de requête adapté permettra aux différents acteurs de l'administration centrale notamment, d'assurer leurs missions de pilotage et de gestion qualitative dans des conditions beaucoup plus satisfaisantes.

L'outil GESTPREV permet d'analyser les besoins de renouvellement des corps des enseignants-chercheurs soit à l'identique, soit en y intégrant des hypothèses d'évolution. C'est ainsi que, pour les trois prochaines années, les créations d'emplois programmées dans le cadre du plan pluriannuel de recrutement du ministère de l'éducation nationale ont été prises en compte dans les besoins de recrutement. GESTPREV permet également de mesurer les conséquences en termes de carrières et en termes financiers des différentes hypothèses ou décisions prises sur les corps des

enseignants- chercheurs (fusion des deux premières classes des maîtres de conférences, par exemple).

La gestion des personnes

Les déséquilibres entre régions et établissements

La Cour constate que la situation comparée des établissements et des régions en matière de recrutement d'enseignants- chercheurs titulaires se caractérise par d'importants déséquilibres (forte attractivité des académies méridionales et de la région parisienne par rapport aux académies septentrionales et des îles) que la faible mobilité des enseignants- chercheurs ne permet pas de corriger de manière satisfaisante.

Les disparités quant à la proportion d'enseignants- chercheurs (qui est globalement de 2/3 des enseignants) observées entre établissements ne sont pas seulement imputables aux difficultés que peuvent rencontrer certains établissements pour recruter mais aussi à l'ancienneté de l'établissement : les établissements de création récente ou ceux qui ont connu un très fort développement dans les dix dernières années présentent un pourcentage plus élevé d'enseignants du second degré en raison de la nature des emplois créés pour faire face à l'accroissement du nombre d'étudiants. Dans le souci de ne pas accentuer les déséquilibres régionaux déjà existants, notamment au profit de l'académie de Paris, un projet de modification du décret du 6 juin 1984 relatif aux enseignants- chercheurs dont la publication est prévue pour ce printemps, prévoit d'exclure du bénéfice de la bonification d'ancienneté les mutations vers l'académie de Paris.

En outre, différentes dispositions, envisagées par le projet de décret susmentionné, devraient avoir une incidence directe sur la mobilité des enseignants- chercheurs :

- la mise en position de délégation est facilitée : désormais, la délégation ne sera plus désormais limitée à 4 ans sur la durée de la carrière mais indéfiniment renouvelable, et pourra être prononcée à temps incomplet. Ce dispositif statutaire, ainsi renforcé et assoupli, devrait donner aux établissements les moyens de mener une politique active de mobilité. Il est à noter que les dispositions envisagées sont communes à l'ensemble des corps d'enseignants- chercheurs (corps universitaires et corps à statut spécifique des grands établissements) ;

- la mobilité européenne sera encouragée par une bonification d'ancienneté d'un an acquise après un an de mobilité effectuée dans un pays de l'Union Européenne autre que la France ;

- les difficultés rencontrées à l'occasion d'un détachement sont désormais prises en compte ; dans la situation actuelle, les enseignants- chercheurs hésitent à demander leur détachement : bien qu'en théorie ils conservent leurs droits à une promotion, en réalité, ni les établissements, ni les sections du Conseil National des Universités (CNU) ne sont disposés à promouvoir un agent qui a, au moins provisoirement, abandonné ses fonctions d'enseignement et de recherche pour exercer d'autres missions, à l'étranger notamment. Désormais les enseignants- chercheurs détachés pourront voir leurs promotions examinées dans le cadre d'une procédure spécifique (dite voie III d'avancement), par une instance universitaire "ad hoc", transversale à tous les groupes du CNU, et comprenant en outre des enseignants- chercheurs nommés par le ministre ayant exercé des fonctions autres que d'enseignement et de recherche.

Des procédures lourdes et coûteuses

La Cour souligne la complexité des procédures ainsi que la lourdeur des processus applicables aux différentes étapes jalonnant la carrière des enseignants. Elle insiste notamment sur la gestion particulièrement complexe du dispositif de promotion des enseignants- chercheurs et le caractère inéquitable de certaines règles applicables.

En réponse à l'interrogation de la Cour sur la pertinence du maintien de deux échelons de proposition dans la voie 1 (local puis national), il convient de souligner que la communauté des enseignants- chercheurs n'ayant pas une image très positive de chacun des deux échelons de propositions, pour des raisons souvent inverses, le maintien de ce dispositif permet, sur la durée, de compenser les inconvénients de l'un et de l'autre.

Sur la légalité de la fusion des voies 1 et 2 décidée en 1999, il convient d'observer qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une fusion des deux voies, mais de la fusion de leurs contingents de promotions. Sans doute faut-il s'interroger à nouveau sur cette expérience, compte tenu notamment des réactions des sections du CNU, et peut-être, la renouveler à intervalles réguliers : une périodicité de quatre ans, correspondant au mandat des membres du CNU, pourrait être

envisagée, permettant ainsi à chaque section de recenser les candidats les plus méritants et de prévoir ainsi leur avancement, en corrigeant les effets de la répartition arithmétique inévitable, mais qui peut sur une longue période, générer des effets pervers pour les petits effectifs. En tout état de cause, une analyse des résultats sur la durée permet de constater que, compte tenu de l'utilisation systématique des rompus des années précédentes, ces établissements et ces sections bénéficient sur une période donnée du nombre de promotions auquel ils pouvaient prétendre.

La gestion prévisionnelle des carrières

La Cour affirme avoir constaté l'absence de système d'informations central sur les candidatures au recrutement, à la mutation et au détachement, et notamment de données statistiques sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles. En dépit des progrès enregistrés avec la mise en place de l'application ANTARES à l'occasion de la procédure de qualification 2000, elle observe que cette lacune représente un handicap certain pour la conduite d'une politique de gestion prévisionnelle des carrières.

La remarque de la Cour concernant l'absence de système d'information central est fondée en ce qui concerne la procédure de recrutement, les candidatures étant déposées, emploi par emploi, au niveau des établissements.

En outre, la lacune concernant les données statistiques disponibles sur l'origine géographique ou disciplinaire des candidats, leur profil ou leurs caractéristiques individuelles est désormais comblée pour les candidats recrutés, depuis 1998. Une enquête spécifique conduite au moment de l'affectation permet aujourd'hui de connaître le profil des nouveaux recrutés.

De même, si le champ d'application de l'outil ANTARES est actuellement limité à la procédure de qualification, il est prévu d'interfacer les applications relatives à la qualification et au recrutement avec la nouvelle base de gestion des enseignants-chercheurs.

Enfin, sur la gestion du dispositif dit de "jouvence universitaire", le chiffre, évoqué par la Cour, de 40 000 candidatures annuelles sur les postes d'ATER recouvre un grand nombre de candidatures multiples, et les données relatives à la situation des ex-

ATER doivent être prises avec prudence. En effet, la perception d'une allocation pour perte d'emploi bénéficie aussi aux ATER qui n'ont pas fini leur thèse à l'issue de leur contrat, ou qui sont en position transitoire dans l'attente d'un emploi à leur convenance.

Obligations de service et rémunérations

Le service des enseignants- chercheurs

La Cour souligne le caractère succinct, voire défaillant, du contrôle par les établissements de l'application des textes qui encadrent les activités des enseignants- chercheurs (notamment celles d'enseignement), ainsi que l'absence d'un texte de nature réglementaire fixant les règles de procédure en matière de contrôle de l'application des règles et précisant les sanctions attachées à leur non-respect. Les dispositifs mis en place par l'administration centrale pour contrôler l'accomplissement effectif des enseignements (circulaires du 27 octobre 1999 concernant les "obligations de service" et du 5 novembre 1999 visant "la moralisation et la maîtrise des heures complémentaires") s'avèreraient en l'espèce insuffisants.

Une commission, présidée par le président de l'université de Poitiers, M. ESPERET, réfléchit actuellement aux nouvelles missions des enseignants et des enseignants- chercheurs. Pour éclairer cette réflexion, le ministère vient d'adresser à tous les établissements un questionnaire destiné à connaître l'ampleur et la nature des responsabilités administratives ou pédagogiques que permettent de prendre en compte les primes de responsabilité pédagogique et de charges administratives. Si les travaux du groupe de travail évoqué ci-dessus devaient aboutir à des propositions de modification des obligations de service des enseignants- chercheurs, l'administration centrale veillerait, en accord avec les ministères concernés, à ce que les nouvelles dispositions réglementaires puissent offrir aux chefs d'établissements les moyens juridiques d'un contrôle effectif des services faits.

Les rémunérations

Le taux le plus élevé de la prime d'administration, conformément aux dispositions de l'arrêté du 23 octobre 2000,

s'établit à 71 829 F annuels (et non pas à 56 588 F) et concerne les présidents d'université ou d'institut national polytechnique.

Les cumuls

La Cour relève la persistance de nombreuses anomalies en matière de cumuls d'emplois publics (notamment la nomination d'enseignants-chercheurs sur des emplois de direction dans des établissements nationaux sans que les actes nécessaires au règlement de leur situation, détachement ou autorisation de cumul d'emploi, soient intervenus) et de cumuls de rémunérations publiques (méconnaissance par les établissements des règles permettant l'application effective de la réglementation des "autorisations de cumul de rémunérations").

Sur la question des cumuls d'emplois publics, il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition réglementaire relative aux emplois de directeurs d'établissement public d'enseignement supérieur. Faute de statut d'emploi satisfaisant, l'administration centrale éprouve effectivement des difficultés à pratiquer une gestion administrative rigoureuse de ces fonctions. Toutefois, conformément aux prescriptions de la circulaire commune « budget- fonction publique » du 1^{er} octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, un projet de décret en Conseil d'Etat portant statut d'emploi est en cours d'élaboration. Il devrait, à court terme, donner aux services administratifs concernés un instrument juridique leur permettant de mener une gestion administrative plus rigoureuse des emplois de direction et des personnels les occupant.

Sur la question des cumuls de rémunérations publiques, un "vade-mecum" complet sur le sujet des cumuls a été rédigé par la Direction des Personnels Enseignants (DPE) du Ministère de l'Education Nationale et a fait l'objet d'une publicité particulière. Lorsqu'elle est saisie, l'administration centrale ne manque pas de rappeler les règles applicables en matière de cumul, et interprète strictement les dispositions du décret-loi de 1936, notamment en ce qui concerne les professions libérales exercées par les enseignants-chercheurs qui doivent "découler " de la nature de leurs fonctions (à titre d'exemple, un maître de conférences de sciences politiques s'est ainsi vu répondre récemment qu'il ne pouvait exercer la profession d'avocat). Toutefois, comme la Cour, le ministère de l'éducation

nationale ne peut que déplorer l'obsolescence du décret-loi de 1936 et l'échec des tentatives menées, à ce jour, pour le remplacer.

La gestion des emplois et personnels enseignants du second degré

L'organisation administrative

La déconcentration du mouvement des personnels enseignants, opérée pour la rentrée 1999, a permis, contrairement à l'appréciation portée par la Cour, d'établir clairement les rôles des différents échelons de l'administration du Ministère : le niveau rectoral dispose désormais de la compétence d'affectation des enseignants à l'intérieur de chaque académie, la compétence de l'administration centrale se limitant à la répartition des enseignants entre les académies. Ce principe n'admet qu'une exception qui concerne les enseignants des classes préparatoires.

Le degré variable, souligné par la Cour, dans la déconcentration de la gestion des personnels enseignants selon le corps de rattachement, appelle deux développements :

- *en ce qui concerne les professeurs agrégés, la gestion du corps est largement déconcentrée pour les principaux actes individuels de gestion à l'exception de la notation. Les opérations de gestion collective comme les avancements d'échelon et de grade (hors classe), quant à elles, relèvent encore totalement du niveau central.*

Les possibilités de déconcentration de la gestion des agrégés sont limitées par le respect du principe d'égalité. En effet, la note pédagogique des enseignants agrégés est attribuée par le collège des inspecteurs généraux de la discipline (art. 9 du décret n° 72-580 du 4 juillet 1972). Par ailleurs, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat, dans son avis du 7 juin 1990, le respect du principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps nécessite, notamment, que les actes de gestion pris à l'échelon local concernent un effectif suffisant de fonctionnaires pour permettre une prise en compte équitable au plan local des mérites respectifs des agents. La Haute assemblée a estimé à cinquante l'effectif du corps au niveau local. Ainsi, les mérites des agrégés ne pourraient pas être systématiquement comparés dans les académies au sein d'une même discipline. Le préalable à toute déconcentration est donc une révision des modalités de gestion de leur

notation qui devrait s'effectuer toutes disciplines confondues, ce qui suppose la mise en œuvre de modalités d'harmonisation de la notation. Des études sont en cours sur cette question en liaison avec l'inspection générale de l'éducation nationale.

- *en ce qui concerne les professeurs de chaire supérieure, le faible effectif de ce corps (aux environs de 2000) ne permet pas d'envisager une déconcentration compatible avec les principes énoncés par le Conseil d'Etat.*

A titre de compléments, il convient d'apporter les précisions suivantes relatives aux aspects statutaires :

- *s'agissant des effectifs des maîtres du second degré de l'enseignement privé sous contrat, les éléments statistiques développés par la Cour méritent des précisions : sur 92 000 maîtres recensés en 1998, les 28 000 maîtres rémunérés sur une échelle de maître-auxiliaire sont pour partie des maîtres contractuels détenteurs d'un contrat à durée indéterminée, pour partie, des délégués auxiliaires sur contrat à durée déterminée ;*

- *le corps des professeurs d'éducation physique et sportive ne comporte que deux grades : la classe normale et la hors classe.*

La gestion des emplois

La répartition des emplois entre les académies

La Cour note que les disparités constatées entre les académies ne sont pas véritablement corrigées, que les ajustements opérés sont de faible ampleur et que les moyens nouveaux sont répartis en application de règles peu rigoureuses.

Pour l'enseignement public, la répartition par l'administration centrale des moyens d'enseignement et de remplacement du second degré entre les académies est conduite avec la préoccupation de mettre, à moyen terme, en adéquation, dans chaque académie, les moyens budgétaires et les personnels : emplois du chapitre 31-93 et personnels titulaires d'une part et les moyens du chapitre 31-97 avec les personnels non titulaires d'autre part. Par ailleurs elle est effectuée avec le souci de rééquilibrer le poids des heures supplémentaires par emploi.

Cette répartition s'appuie sur deux critères

- la réduction progressive des écarts de dotations entre les académies, à partir de la comparaison de l'offre d'enseignement de chaque académie apportée par les moyens budgétaires délégués et des besoins normatifs nécessaires pour encadrer les élèves. La réduction des écarts s'effectue au vu de différents éléments, notamment la mise en regard des dépassements dans les DHG et des conséquences d'aléas de prévisions ;

- les évolutions démographiques tout en amortissant les baisses, les retraits ne pouvant être proportionnels à l'évolution démographique notamment en lycées professionnels et dans les académies « rurales », où malgré une baisse démographique, une carte rationalisée des formations doit être maintenue.

L'évolution des besoins prévisibles intègre éventuellement le coût des réformes pédagogiques ou statutaires mises en place.

Plusieurs éléments doivent être précisés pour mieux comprendre la politique de rééquilibrage menée par le ministère

- Le modèle d'analyse des écarts de dotations des académies n'a pour objet que de fournir un éclairage, parmi d'autres, aux discussions entre les académies et l'administration centrale. Dès lors, il ne faut pas conférer à ses résultats une valeur absolue ;

- Les écarts relevés par cette analyse restent faibles en valeur relative puisqu'il sont toujours inférieurs à 3% de la dotation ;

- Les redéploiements d'emplois entre académies restent modestes car ils sont principalement liés à des évolutions du nombre d'élèves qui sont aussi limitées en valeur relative et, compte tenu de leur répartition entre établissements, classes, filières, options..., ne peuvent être intégralement répercutées sur les structures pédagogiques et donc sur les moyens d'enseignement ;

- Enfin, l'établissement de la carte scolaire étant un exercice politiquement et socialement très sensible, il est préférable de réaliser des redéploiements modestes mais réalistes que trop ambitieux et voués à l'échec par les réactions qu'ils entraînent.

Les moyens sont ensuite délégués aux académies, en emplois (chapitre 31-93), en heures (chapitre 31-95) et en ETP du chapitre 31-97. Les délégations restent dans le cadre des autorisations

budgétaires visées par le contrôleur financier central. Les académies convertissent en heures/postes les emplois sur la base d'un rendement horaire moyen prenant en compte notamment la structure par corps de leur population enseignante. Une réflexion est menée au niveau national pour développer un outil permettant à chaque académie de déterminer le rendement de ses emplois, mais au préalable, il convient de fiabiliser les bases de données, en particulier, les bases relais. Depuis deux ans, une action a été engagée entre les services centraux concernés, en liaison avec les académies, dans le but d'améliorer la gestion prévisionnelle des besoins et des ressources notamment à partir des bases- relais (analyse de la carte des formations et des options, de l'utilisation des moyens, analyse par disciplines, structure par corps enseignant...).

Pour l'enseignement privé, le risque, évoqué par la Cour, de dépassement des heures d'enseignement allouées à chaque académie que pourrait provoquer une disposition réglementaire garantissant à chaque maître du privé le maintien du nombre d'heures d'enseignement prévu à son contrat de travail initial, n'est pas avéré :

- *les maîtres délégués auxiliaires, soit environ 10 000 enseignants, engagés sur contrat à durée déterminée, ne bénéficient pas d'une garantie de réemploi ;*

- *les maîtres contractuels sur contrat à durée indéterminée bénéficient, en cas de diminution imposée de leurs heures d'enseignement d'une année sur l'autre, d'une priorité d'affectation au sein de leur académie ou des académies limitrophes, qui s'inscrit dans le respect des moyens horaires autorisés. Dans l'hypothèse où le maître ne retrouverait pas le même niveau horaire, il est admis au bénéfice de l'allocation pour perte d'emploi dans les conditions définies par la réglementation de l'UNEDIC.*

L'augmentation des enseignants en surnombre

La Cour estime que la complexité des opérations caractérisant la gestion des emplois budgétaires ne permet pas d'assurer une correspondance entre emplois ouverts en loi de finances et postes implantés dans les établissements d'enseignement du second degré, et, dès lors, ne permet pas de garantir le respect de l'autorisation budgétaire. Elle souligne un suivi insuffisant de la consommation des emplois (mesure imprécise des dépassements budgétaires et absence d'outil de suivi dans les académies).

Malgré la complexité et la difficulté qui s'attachent à l'ensemble des opérations et notamment au calibrage des concours de recrutement, le ministère de l'éducation nationale n'a jamais été en surnombre de titulaires sur le chapitre 31-93 que de quelques centaines d'emplois, surnombres autorisés par le Gouvernement pour des ajustements de rentrée scolaire. Pour les personnels enseignants titulaires si l'équilibre budgétaire n'a pas été parfaitement respecté en 1998 et 1999, plusieurs éléments, dont le nombre important d'enseignants assurant les fonctions de chef d'établissement installés sur des emplois vacants de personnels de direction, expliquent ces légers écarts.

En outre, des précisions doivent être apportées aux observations de la Cour sur quatre points :

- les opérations de gage d'HSA ;*
- l'évolution du nombre de titulaires-académiques ;*
- l'utilisation des rompus de temps partiel ;*
- le suivi de la consommation des emplois.*

Sur le premier point, il convient de préciser que l'opération de regroupement d'heures supplémentaires années pour créer des supports provisoires d'affectation n'a été mise en place, au niveau national, que pour la seule année scolaire 1997-1998. L'objectif poursuivi était de réduire la consommation d'heures supplémentaires dans les disciplines où de nouveaux enseignants se trouvaient disponibles.

Dès l'année suivante, les crédits du chapitre 31-95 correspondants ont été supprimés. Dès lors, une telle pratique ne pouvait être conduite qu'à la marge par les académies et pour quelques disciplines spécifiques.

Sur le second point, il faut noter que la procédure antérieure d'affectation des enseignants conduisait à qualifier de titulaire académique tout enseignant auquel aucun poste définitif n'avait pu être offert au mouvement national. Le Recteur procédait alors à son affectation provisoire sur un poste implanté dans un EPLE. Ce poste, même s'il correspondait à un besoin permanent et était budgétairement couvert par un emploi régulièrement délégué à l'académie était qualifié de poste « provisoire ».

La forte augmentation du nombre de titulaires académiques relevée par la Cour traduit plus les travers et les insuffisances de l'ancien mouvement national, que l'existence de surnombres budgétaires ou même disciplinaires.

Sur le troisième point, la Cour considère que les modalités de décompte, en quotités physiques, des rompus de temps partiel conduisent à augmenter artificiellement le nombre de postes. Il convient de rappeler que la constitution d'un poste d'enseignant résulte du besoin d'enseignement dans une même discipline, pour plusieurs classes. Le fait qu'un enseignant, exerçant à temps partiel ne couvre pas l'intégralité du poste ne modifie en rien ce besoin d'enseignement.

Même si la réglementation sur le temps partiel conduit, dans certains cas, à une quotité de rémunération supérieure à la quotité de service effectuée, il faut bien compenser cette perte de potentiel d'enseignement pour couvrir la totalité de l'enseignement dû aux élèves. En revanche, pour vérifier le respect de l'autorisation budgétaire, les temps partiels sont décomptés pour leurs quotités financières dans le module de contrôle des emplois.

Enfin, s'agissant de l'insuffisance des outils de suivi de la consommation des emplois, il convient d'indiquer que les académies sont invitées à réaliser des croisements entre les résultats du contrôle des emplois et une exploitation systématique des données issues de la paye, c'est à dire entre les données contenues dans le système de gestion propre à l'éducation nationale et les fichiers de paye détenus par les services du ministère de l'économies et des finances.

Si certaines difficultés ont pu apparaître lors de l'enquête de la Cour, elles proviennent essentiellement du fait que tous les personnels appartenant à un corps d'enseignants du second degré sont identifiés dans les bases de données EPP, pour leur gestion administrative, même lorsqu'ils ne sont pas en activité dans l'enseignement du second degré. Il en est notamment ainsi des 13.000 enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur.

La gestion des personnels

La Cour des Comptes concentre ses observations autour de trois thèmes :

- la diminution du potentiel d'enseignement ;*

- la rigidité des règles de gestion des enseignants ;
- l'absentéisme et le dispositif de remplacement.

Le potentiel d'heures d'enseignement

Au nombre des contraintes pesant sur les académies pour affecter les enseignants sur des postes, la Cour relève la diversité des obligations de service des personnels, son incidence sur le taux de rendement des emplois et les décharges partielles de service.

Elle critique par ailleurs la gestion des heures supplémentaires, dont les irrégularités d'attribution traduisent le décalage croissant entre la conception des obligations de service résultant des décrets du 25 mai 1950 et l'évolution des conditions d'exercice du métier d'enseignant.

Le rendement des emplois

Les différenciations dans le régime des obligations de service selon les corps enseignants du second degré tiennent essentiellement à l'évolution historique des conditions de recrutement dans ces corps (exemple : recrutement des agrégés au niveau de la maîtrise, des certifiés au niveau de la licence) et de leurs missions respectives. Ainsi, l'organisation actuelle de l'enseignement obligatoire en deux étapes, école primaire puis collège, est le résultat d'une lente évolution. La présence d'instituteurs dans le premier cycle du secondaire des cours complémentaires, structures auxquelles succéderont au début des années 1960, les collèges d'enseignement général, a abouti en 1969 à la création du corps des Professeurs d'Enseignement Général de Collège (PEGC). Ces enseignants ont relevé, jusqu'en 1990, d'obligations de service (21 heures) intermédiaires entre celles des instituteurs des classes des écoles primaires (27 heures en 1969) et celles des autres enseignants des collèges et lycées, notamment les certifiés (18 heures).

Les réformes statutaires intervenues depuis une quinzaine d'années ont eu également pour effet d'aligner progressivement les obligations de services de certains professeurs sur celles applicables aux professeurs certifiés : il en a été ainsi pour les PEGC et pour les PLP. Il en est incontestablement résulté une diminution du rendement moyen des emplois, entraînant une perte de potentiel d'enseignement.

Pour autant, ces mesures statutaires sont largement justifiées par l'évolution profonde qu'a connue le système éducatif au cours des vingt dernières années.

- *La tâche des professeurs de collège a changé depuis que la quasi totalité des élèves poursuit sa scolarité au delà du premier cycle de l'enseignement secondaire, qui correspond à la scolarité obligatoire. Dans ces conditions, il était sans doute justifié d'améliorer le niveau de recrutement des enseignants qui y exercent. D'où la mise en extinction progressive du corps des PEGC qui ont été remplacés par des professeurs certifiés.*

- *De même, la création du baccalauréat professionnel a provoqué l'interruption du recrutement, puis la disparition du premier grade des PLP et l'alignement, en deux temps, des obligations de service des PLP du second grade sur celles des certifiés. Ces évolutions ont eu et auront un impact important sur le taux de rendement des emplois en lycée professionnel. Elles étaient, cependant, nécessaires compte tenu des réformes pédagogiques entreprises dans ce secteur essentiel.*

En revanche, s'agissant des titularisations de maîtres auxiliaires, elles sont sans effet sur le potentiel d'enseignement. Ainsi, l'intégration des maîtres auxiliaires dans les corps de professeurs certifiés, d'EPS, de lycée professionnel du 2^{ème} grade, de conseillers principaux d'éducation, de conseillers d'orientation- psychologues ne provoque pas de réduction des heures d'enseignement. En effet, la circulaire du 12 avril 1963 précise que « le service hebdomadaire dû par un maître auxiliaire est fixé par référence à celui qu'accomplirait un titulaire chargé du même enseignement, les maxima de service applicables aux agrégés étant exclus ». Ainsi, les maîtres auxiliaires qui occupaient un poste dans l'enseignement général accomplissaient déjà 18 heures de service avant leur intégration dans le corps des certifiés.

Les décharges de service

Certaines décharges, comme les décharges syndicales, sont liées à l'application du droit syndical dans la fonction publique. Elles s'imposent au ministère de l'éducation nationale, comme à l'ensemble des administrations. Compte tenu de leur effectif, il n'est pas étonnant qu'une partie importante de ces décharges concerne des enseignants du second degré.

Par ailleurs, d'autres décharges, minorations ou pondérations de service, fixées par des textes réglementaires, sont liées à des conditions particulières d'exercice (classes terminales, classes post baccalauréat, effectifs d'élèves...) ou à des missions particulières.

Enfin, l'évolution du métier d'enseignant a conduit à une diversification des modes d'intervention des enseignants. En l'absence d'une redéfinition des textes réglementaires régissant leurs obligations de service, cette diversification des activités pédagogiques conduit à faire apparaître comme des décharges de service de nouvelles modalités d'exercice du métier d'enseignant autres que le cours magistral devant une classe. Cette situation, même si elle n'est pas sans effet sur l'évolution du potentiel d'enseignement au sens strict, correspond à des évolutions pédagogiques justifiées. Il s'agit moins de les condamner que de mettre en œuvre les modifications réglementaires pour traduire ces évolutions dans les statuts des personnels.

Les heures supplémentaires

Comme le note la Cour, le décalage entre la conception des obligations de service, telles qu'elles résultent des décrets du 25 mai 1950, et la réalité du métier d'enseignant aujourd'hui, a parfois conduit à l'attribution d'heures supplémentaires effectives qui ne sont pas prévues par la réglementation mais qui rémunèrent un travail supplémentaire effectif.

Toutefois, l'appréciation portée par la Cour tendant à assimiler le régime des heures supplémentaires, fixé par le décret du 6 octobre 1950, à celui d'indemnités à caractère forfaitaire constituant le plus souvent un complément de traitement sans justification, apparaît infondée.

En revanche, le versement d'HSA à des personnels qui bénéficient d'une décharge totale de service au titre de la MAFPEN ou qui exercent des fonctions administratives dans les services déconcentrés, et qui sont par conséquent soumis à l'horaire de travail de la fonction publique, ne peut se justifier au regard des dispositions du décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950.

Enfin, l'impossibilité de servir des heures supplémentaires annuées aux personnels enseignants du second degré à temps partiel a été rappelée aux recteurs d'académie par note du directeur général des finances et du contrôle de gestion en date du 13 août 1992.

Les règles de gestion des personnels enseignants

La Cour souligne un cloisonnement disciplinaire, résultant de la généralisation de la mono valence, accentué par l'insuffisante application des textes ouvrant la possibilité d'affecter un enseignant dans une discipline proche mais néanmoins différente de la sienne. Elle relève par ailleurs la lourdeur des procédures d'affectation et une application systématique du barème pour les mutations accordant une place extrêmement limitée aux procédures de gestion qualitative.

Ces éléments constituent autant d'obstacles aux nécessaires adaptations des moyens aux évolutions des besoins recensés dans les établissements.

La généralisation de la mono valence

La généralisation de la mono valence complexifie encore un peu plus la gestion des personnels. Mais sans doute cette généralisation était-elle en partie rendue inéluctable par les évolutions du système éducatif et notamment la massification de l'enseignement dans le second cycle du second degré.

La tendance à la mono valence des enseignants est ancienne et a répondu au souci d'améliorer la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves et s'agissant de la bivalence des professeurs de lycée professionnel, il convient d'indiquer qu'elle n'est effective que pour les professeurs chargés des enseignements littéraires et scientifiques (lettres- histoire, lettres- langue, mathématiques- sciences physiques).

La Cour relève en outre que les souplesses offertes par la réglementation actuelle sur le service des enseignants (complément de service dans une autre discipline ou un autre établissement), sont peu utilisées par les académies.

Trois éléments permettent d'expliquer cette situation :

- *jusqu'à ces dernières années, il existait des emplois vacants de titulaires et donc le besoin de faire appel à ces dispositifs s'est révélé faible. L'affectation de non titulaires, pour certains à temps incomplet et le recours aux heures supplémentaires années permettaient de pallier les difficultés d'organisation du service des enseignants ;*

- *les enseignants sont très attachés à leur discipline et donc très réticents à intervenir dans des disciplines connexes. On peut penser d'ailleurs que les parents d'élèves ne seraient pas favorables à cette*

pratique si elle était imposée à des enseignants pour enseigner une discipline qu'ils n'ont pas choisie ;

- *les compléments de service dans un autre établissement sont sans doute plus fréquents mais ils ne peuvent facilement être mis en œuvre que dans les zones urbaines possédant une densité d'établissements suffisamment proches les uns des autres.*

Toutefois, conscient que la disparition progressive de la bivalence, notamment dans les collèges ruraux, va entraîner des difficultés croissantes et des risques de multiplication des sous services, le ministère mène une action incitative afin que les enseignants optent pour un complément de service dans une autre discipline plutôt que dans un autre établissement.

Le système de mutation

Le ministère de l'éducation nationale cherche depuis de nombreuses années à améliorer la qualité des affectations, amélioration qui vise deux objectifs :

- *la satisfaction des enseignants au regard de leur affectation ;*
- *l'adéquation profils/postes notamment pour les postes difficiles.*

Ces deux objectifs ne sont pas aisés à concilier, notamment pour certains postes situés en zone difficile. Divers dispositifs avaient été mis en place avant la déconcentration du mouvement national, comme le mouvement particulier pour les établissements sensibles, sans donner des résultats totalement satisfaisants.

C'est pourquoi, il a été décidé de modifier le fonctionnement du mouvement et de procéder en deux temps : un mouvement national permettant d'optimiser les flux d'enseignants entre les académies ; un mouvement académique assurant l'affectation définitive des enseignants sur un poste au sein de leur académie d'affectation. Les règles régissant les mutations (notamment le barème pour le classement des demandes) ont été reconduites. Les principes retenus pour la mise en œuvre du mouvement national à gestion déconcentrée (formalisés dans une charte de la déconcentration publiée au Bulletin officiel du 10 décembre 1998) ont été conçus de manière à permettre la continuité avec les procédures précédentes. Ce nouveau dispositif a permis de resserrer le calendrier des opérations du mouvement et de prononcer plus tôt les affectations définitives des personnels (les

décisions rectorales d'affectation en établissement et en zone de remplacement interviennent désormais en juin).

Depuis, pour la rentrée 2000, deux inflexions ont été introduites dans la valorisation des différents critères de classement des candidatures : la première a permis de mieux prendre en compte les demandes de rapprochement de conjoints ; la seconde permet aux jeunes enseignants, à leur sortie d'IUFM, de mieux accéder à l'ensemble des académies pour éviter une trop grande concentration des jeunes enseignants sur un nombre limité d'académies et sur des zones où les conditions d'enseignement sont difficiles.

Enfin, en vue des opérations du mouvement pour la rentrée 2002, une réflexion est actuellement engagée avec les services académiques pour une redéfinition des critères de classement des demandes de mutation dans la perspective de l'élaboration d'une charte pluriannuelle de la mobilité qui sera concertée avec les représentants élus des personnels.

Toutefois, même si le mouvement à gestion déconcentrée permet de mieux prendre en compte tant les vœux exprimés par les enseignants que les besoins des établissements, il n'en demeure pas moins que les flux à gérer sont d'une telle importance qu'ils excluent toute possibilité de gestion individualisée de la totalité des affectations.

C'est pourquoi il a été décidé d'une part de demander aux recteurs d'identifier les postes requérant des compétences spécifiques ou comportant des difficultés d'exercice particulières pour lesquels les affectations sont gérées de manière personnalisée et les autres postes pour lesquels l'application d'un barème demeure la solution la moins irrationnelle.

Les procédures de gestion qualitative ne sont donc pas, comme l'indique la Cour "extrêmement limitées" :

A été prévue depuis la rentrée 1999 la définition de postes à exigences particulières (PEP) répertoriés selon trois catégories : PEP I liés aux conditions d'exercice (ZEP, établissements sensibles...), PEP II liés aux modalités d'exercice (SEGPA, EREA...), PEP III liés à l'exercice de compétences particulières (Sections européennes...). La détermination du volume de ces postes et leur définition relèvent de la compétence des recteurs. La possibilité ainsi offerte aux recteurs n'a pas été utilisée marginalement. Elle a concerné dès la 1^e année plus de 2 000 établissements scolaires, soit près de 25 % des

établissements ; 29 académies ont offert près de 12 000 PEP au mouvement : PEP I (7 900 postes dans 19 académies), PEP II (1300 postes dans 23 académies), PEP III (2 400 postes dans 29 académies). Un pilotage national a été mis en place portant notamment sur les méthodologies induites par ces nouvelles procédures d'affectation ; en novembre 2000, ont été identifiés les indicateurs à retenir pour une évaluation globale de la démarche à l'issue du mouvement 2001.

L'application du barème n'est pas et ne saurait être une fin en soi, il n'est qu'un outil utilisé pour gérer des flux très importants dans des délais brefs et dans le maximum de transparence et de respect du principe d'égalité de traitement entre les membres d'un même corps.

L'absentéisme et le mécanisme de remplacement

La Cour souligne la fragilité du dispositif de remplacement des enseignants absents et estime que l'amélioration de l'outil statistique permettant de mieux connaître le taux d'absentéisme réel constitue un préalable à tout effort d'amélioration de la gestion des remplacements.

Les conclusions des différentes missions et groupes de réflexion se rejoignent pour distinguer deux phases successives dans le dispositif de remplacement, faisant appel à des méthodes et ressources distinctes :

- pour des absences de courte durée (inférieures à deux semaines), la solution doit être apportée localement par chaque établissement ;*
- pour les absences au-delà de deux semaines, la réponse est à apporter par une instance dépassant le niveau de l'établissement (Rectorat, Inspection académique...)*

En tout état de cause, les rectorats s'attachent désormais à disposer du maximum d'informations sur l'absentéisme et à chiffrer les conséquences en terme de moyens de remplacement. Une mission d'analyse pilotée par l'IGAEN suit les démarches engagées dans certaines académies en vue de leur généralisation.

Aussi, lorsqu'un recteur prend la décision de ne remplacer qu'en cas d'absence supérieure à 15 jours, cela ne signifie pas que cette durée soit une franchise pendant laquelle il n'y aura pas de réponse de l'institution scolaire. Il faut comprendre ce seuil comme celui à partir duquel l'absence donnera lieu à un traitement au niveau

du rectorat. Dans ce cadre, une absence de 5 semaines prévue dans telle académie pourra être remplacée dès le premier jour si elle est prévisible ou dans les tout premiers jours dans le cas contraire. L'une des difficultés du remplacement provient de l'enchaînement des absences qui, partant d'une durée relativement limitée, peuvent s'allonger sur plusieurs semaines et pour lesquelles les deux modes de réponses doivent s'articuler avec plus ou moins de facilité.

L'effort d'amélioration de l'outil statistique permettant de mieux mesurer l'absentéisme est largement engagé : depuis septembre 2000, une démarche concertée a permis d'identifier les indicateurs nécessaires au pilotage du remplacement par les académies et les indicateurs synthétiques destinés à l'administration centrale. Ces indicateurs sont de plusieurs ordres :

- indicateurs de besoins : taux d'absence (par durée, par période, par motifs, par disciplines, par zone de remplacement, par établissement ...)
- indicateurs de potentiel : potentiel disponible pour la suppléance et le remplacement en cours d'année ;
- indicateurs de rendement du potentiel en personnels pour la suppléance et le remplacement en cours d'année ;
- indicateurs d'efficacité : taux de couverture des absences par disciplines, par zone de remplacement ;
- indicateurs d'efficience : mise en relation de l'indicateur d'efficacité et de rendement au regard du potentiel pour la suppléance et le remplacement en cours d'année.

L'ensemble de ces indicateurs devrait être disponible courant juin 2001 ; certains d'entre eux (indicateurs de potentiel et d'efficacité) sont actuellement opérationnels et ont servi dans les discussions entre l'administration centrale et les académies lors de l'examen des besoins en personnels enseignants pour la prochaine rentrée.

Ces indicateurs sont renseignés automatiquement à partir des données issues de l'application de gestion EPP (Emplois- Postes- Personnels). Des requêtes paramétrables sont disponibles à cette fin. Des dates d'observation et des dates de remontée, ainsi que des consignes d'exploitation de ces requêtes ont été fixées et adressées aux recteurs.

Un dispositif d'information et d'accompagnement de cette démarche de pilotage est mis en œuvre (séminaire avec les recteurs, secrétaires généraux d'académie, personnels en charge du remplacement, cellule académique de pilotage...) ainsi qu'une campagne de sensibilisation permettant d'assurer la fiabilité des informations contenues dans les bases de données.

Les enjeux actuels

Dans sa quatrième partie, la Cour appelle l'attention du ministère de l'éducation nationale sur les difficultés que les perspectives d'évolution de la démographie, tant des élèves que des enseignants, sont susceptibles d'entraîner et invite le ministère à poursuivre les réformes entreprises pour faire face à ces évolutions.

Le ministère, qui s'est déjà largement engagé dans cette voie, ne peut que partager la majeure partie des observations de la Cour.

Une amélioration de la gestion prévisionnelle des enseignants est indispensable

Il est certain que l'augmentation prévisible des départs en retraite au cours de dix prochaines années va imposer aux différents services du ministère de l'éducation nationale d'améliorer considérablement la gestion prévisionnelle des enseignants si l'on veut éviter que ne se reconstitue un volant important de non titulaires réemployés d'année en année, avec tous les inconvénients que cela entraîne.

Des efforts considérables ont déjà été accomplis ces dernières années avec la mise en place d'un modèle national de prévision des besoins d'enseignement à moyen terme qui est utilisé pour éclairer les décisions sur les recrutements de titulaires.

Ainsi que le relève la Cour, la déconcentration du mouvement est l'occasion pour les rectorats de mettre en place une gestion prévisionnelle des personnels enseignants, indispensable pour que la déconcentration du mouvement soit pleinement réussie.

Comme on a pu le noter lors des deux derniers exercices, le nouveau mouvement ne peut fonctionner de manière pleinement efficace que si les académies sont réellement en mesure, non seulement d'apprécier correctement leurs besoins pour la rentrée scolaire suivante, mais également à un horizon plus éloigné, afin que

les recrutements effectués par l'administration centrale correspondent aux besoins futurs des académies.

L'objectif que s'est donc fixé le ministère est de passer d'un modèle national à des modèles académiques. L'approche nationale qui a prévalu jusqu'à présent a montré ses limites. En effet, la définition de la carte des formations étant de la compétence des Recteurs, il convient progressivement d'inverser le processus actuel et de partir d'une analyse de l'évolution des besoins d'enseignement académie par académie pour en déduire les besoins de recrutement.

Cette méthode a un double avantage :

- *elle assure, au moins en théorie, que les évolutions de la carte des formations seront pris en compte dans la définition des besoins de recrutement puisque les deux seront définis au même niveau ;*

- *elle redonnera progressivement une entière maîtrise aux Recteurs, non seulement sur les recrutements de non titulaires, mais également sur l'adaptation progressive du stock de titulaires à leurs besoins réels.*

A terme, l'objectif est d'intégrer la gestion prévisionnelle des personnels et donc des recrutements dans le champ de la contractualisation entre l'administration centrale et les services académiques.

La rénovation des relations entre l'administration centrale et les académies est au cœur du processus de contractualisation

En revanche, le ministère de l'éducation nationale est plus réservé sur les effets de la diminution du nombre d'élèves. Elle doit bien entendu être prise en compte dans la gestion des moyens et des personnels, mais cela ne peut être fait de manière arithmétique.

En effet, comme le souligne la Cour, la baisse des effectifs sur les dix prochaines années devrait être régulière et importante en valeur absolue : 25.000 à 30.000 élèves par an dans l'enseignement public. Mais cette diminution des effectifs va se répartir, de manière d'ailleurs très inégale, entre 7.500 établissements publics d'enseignement et 185.000 divisions.

On voit bien que, même si la baisse attendue des effectifs d'élèves dans le second degré devait dépasser 5% des effectifs, il est illusoire d'en tirer la conclusion que les effectifs d'enseignants pourraient être diminués d'autant. L'analyse des flux migratoires

internes montre que, paradoxalement, il peut être nécessaire de créer des emplois d'enseignants dans le second degré ne serait-ce que pour répondre aux objectifs de politique d'aménagement du territoire (maintien des services publics en zone rurale fragile et renforcement dans les zones urbaines difficiles) et de résorption de l'emploi précaire dans le fonction publique de l'Etat.

S'il est indéniable que la maîtrise de la carte des formations joue un rôle fondamental dans la maîtrise de l'emploi public dans le secteur de l'éducation, sa mise en œuvre relève d'analyse et de dispositifs plus déconcentrés et plus négociés que la seule prise en compte de l'impact démographique.

Cette question est donc au centre du processus de contractualisation mené avec les académies qui doivent définir un projet pédagogique académique servant de socle à la contractualisation.

Il faut profondément rénover les relations entre l'administration centrale et les services académiques autour d'objectifs communs d'évolution du système éducatif et d'une analyse partagée des spécificités locales propres à chaque académie. Mais cette rénovation des relations au sein de l'administration de l'éducation nationale atteindrait rapidement ses limites si elle ne s'accompagnait pas d'une évolution profonde des modes de concertation entre l'administration et ses partenaires : élus et parents d'élèves notamment.

Des adaptations des règles et des outils de gestion sont indispensables à la réalisation de ces deux objectifs

Si le ministère peut partager partiellement un constat de maîtrise insuffisante des effectifs d'enseignants du second degré, notamment des effectifs de non titulaires, il ne peut s'associer à des observations qui conduiraient à penser que l'ensemble du système éducatif se serait volontairement exonérer de toute préoccupation relative au respect de son budget, voté par la représentation nationale.

Les efforts accomplis ces dernières années -réduction et rééquilibrage des concours, mise en place du mouvement national à gestion déconcentrée, démarrage du processus de contractualisation-, démontrent que la rationalisation de l'utilisation des moyens budgétaires accordés à l'éducation nationale est présente dans les préoccupations du ministère.

Cet effort a été réalisé dans un contexte de réformes pédagogiques qui ont touché l'ensemble des niveaux et des filières d'enseignement.

Sans doute peut-on faire deux reproches au ministère de l'éducation nationale : avoir entrepris cet effort de rationalisation trop tardivement et ne pas toujours s'être doté des outils de gestion nécessaires à la réussite de cet effort.

Si, notamment, la réduction du volume des concours externes de recrutement et leur rééquilibrage entre disciplines avait débuté deux ou trois ans plus tôt, beaucoup de perturbations dans la gestion des enseignants, soulignées par la Cour, auraient pu être évitées.

De même, le ministère ne s'est-il pas doté d'une panoplie suffisamment performante d'outils de gestion prévisionnelle pour accompagner la mise en œuvre, par exemple, de la déconcentration du mouvement ou du processus de contractualisation.

En tout état de cause, il ne faut jamais perdre de vue que l'éducation nationale emploie plus de 400.000 enseignants dans le second degré public. Quelle que soit la qualité de ses outils de gestion prévisionnelle, il restera une part incontournable d'aléa qui certes prend rapidement des conséquences non négligeables qui doivent, toutefois, être appréciées au regard de l'importance des effectifs en cause. Les informations chiffrées qui figurent dans le rapport méritent également d'être analysées sous cet angle.