

N° 522

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mai 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale,

Par M. Gérard LONGUET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
1. <i>Un recours croissant aux contractuels, qui s'est accéléré au cours des dernières années, et qui s'est étendu au premier degré</i>	6
2. <i>Une augmentation du nombre d'enseignants contractuels principalement liée à la perte d'attractivité du métier d'enseignant et aux rigidités du cadre de gestion des titulaires</i>	7
3. <i>Une croissance significative des contractuels non-enseignants portée par une politique d'inclusion scolaire volontariste</i>	11
4. <i>Une dépense atteignant 3,7 milliards d'euros, qui devrait continuer de croître dans les années à venir, mais qui demeure mal identifiée dans les documents budgétaires</i>	12
5. <i>Une gestion insatisfaisante faute de définition d'une véritable doctrine d'emploi</i>	14
 TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER	 19
 ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES	 47

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mesdames, Messieurs,

Le 19 décembre 2016, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une **enquête portant sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale**.

Son initiative part d'un **double constat** :

- d'une part, la Cour des comptes, comme notre commission des finances, relève chaque année qu'**un nombre important de personnels, de l'ordre de 85 000 équivalents temps plein (ETP), ne figure pas dans les documents budgétaires, ce qui nuit à l'information du Parlement** ;

- d'autre part, alors qu'un objectif a été fixé dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013¹ de créer 54 000 postes dans l'éducation nationale entre 2012 et 2017, **aucun bilan précis sur la manière dont ces postes ont été ou non pourvus n'est établi**. Or votre rapporteur spécial a pu mesurer, à l'occasion de l'examen des différents projets de loi de règlement, **les difficultés rencontrées par l'éducation nationale pour recruter des personnels titulaires**. Ces postes ayant vocation à être *in fine* occupés, le ministère pallie cette situation en ayant recours aux heures supplémentaires et aux personnels non-titulaires.

Les observations de la Cour des comptes rejoignent dans une large mesure celles développées par votre rapporteur spécial dans le cadre de ses propres travaux. Il apparaît ainsi que si le recours aux contractuels constitue **une nécessité fonctionnelle**, l'éducation nationale n'étant pas, matériellement, en mesure de répondre à l'ensemble des besoins par le recrutement de titulaires, **celle-ci ne semble pas s'être dotée d'une véritable doctrine d'emploi**.

L'enquête de la Cour des comptes apporte en outre des éclairages nouveaux, qu'il s'agisse **des données consolidées, tant au niveau des effectifs de contractuels que de la dépense, qui font cruellement défaut au Parlement**, ou encore **des conséquences concrètes pour l'éducation nationale de la politique d'inclusion scolaire**.

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Dans le prolongement des conclusions de cette enquête et de ses propres travaux, votre rapporteur spécial formule **quatre propositions** :

- **modifier le décret de 2014** relatif aux obligations réglementaires de service des enseignants du second degré afin d'en annualiser le temps de travail ;

- **renforcer le rôle de l'éducation nationale en matière de prescription d'aides individuelles en milieu scolaire**, le cas échéant *via* la mise en place d'une procédure d'avis conforme, afin d'éviter d'éventuels excès ;

- **mieux retracer les effectifs de non-titulaires et les dépenses afférentes au sein des documents budgétaires afin d'améliorer l'information du Parlement** ;

- **formaliser la procédure de recrutement des enseignants contractuels et en renforcer la formation initiale et continue.**

1. Un recours croissant aux contractuels, qui s'est accéléré au cours des dernières années, et qui s'est étendu au premier degré

La Cour des comptes note que **les effectifs de non-titulaires au sein de l'éducation nationale ont crû de manière significative au cours des dernières années, dénonçant une « croissance des effectifs non maîtrisée ».**

Ceux-ci s'élevaient ainsi à **203 000 personnes pour l'année scolaire 2016-2017, contre 182 500 deux ans plus tôt.**

S'agissant des enseignants, si le recours aux contractuels a longtemps été quasi exclusivement le fait de l'enseignement secondaire, **depuis une dizaine d'années environ, il s'est étendu au premier degré. Leur nombre a ainsi été multiplié par plus de huit entre 2008-2009 et 2016-2017, passant de moins de 300 à près de 2 500.**

Ce phénomène concerne la quasi-totalité des académies, à l'exception de Caen, Clermont-Ferrand et Lille. Il convient cependant de relever que **deux académies - Créteil et Versailles - concentrent à elles-seules plus de la moitié des effectifs d'enseignants contractuels (respectivement 33 % et 22 %) employés dans le premier degré.**

Dans le second degré, le recours aux non-titulaires, quoique plus ancien, s'est accéléré depuis 2014. Entre 2014-2015 et 2016-2017, le nombre d'enseignants contractuels dans le secondaire a ainsi crû de 11,5 %, passant de 28 364 à 31 624.

D'une manière générale, la Cour des comptes note que **le recours aux contractuels est particulièrement important dans les territoires « moins attractifs ou dont les besoins augmentent rapidement ».**

Outre une disparité géographique, **des écarts peuvent être constatés entre les filières**, la part des contractuels parmi les enseignants face aux élèves étant plus de deux fois supérieure dans l'enseignement professionnel que dans l'enseignement général et technologique (12,2 % contre 5 % en 2016).

S'agissant des personnels non-enseignants, quatre catégories doivent être distinguées :

- **les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)**, mis en place à compter de la rentrée 2014-2015. **Fin 2017, les effectifs d'AESH s'élevaient à 42 000 personnes (soit environ 26 800 ETP) ;**

- **les contrats aidés (CUI-CAE)**. **Le nombre de personnes bénéficiaires d'un contrat aidé et affectées à l'accompagnement d'élèves en situation de handicap s'élevait quant à lui à 43 000 personnes (soit environ 25 000 ETP) ;**

- **les assistants d'éducation (AED)**, qui exercent des missions très diversifiées (encadrement, surveillance, prévention sécurité, assistance pédagogique). **Les effectifs d'AED ont globalement diminué au cours des cinq dernières années scolaires, passant de 50 871 ETP en 2012-2013 à 48 852 ETP en 2016-2017, soit une baisse de près de 4 % ;**

- **les volontaires du service civique**, auxquels le ministère de l'éducation nationale a recours pour l'exercice de missions dans les **cinq domaines thématiques** suivants : santé, éducation pour tous, culture et loisirs, environnement, mémoire-citoyenneté. **Le nombre de missions proposées par le ministère a crû de manière significative au cours des dernières années, passant de 5 000 en 2015 à 20 000 en 2017-2018. Corrélativement, le nombre de volontaires a également nettement crû, passant de 3 609 en 2015-2016 à 8 174 entre 2016-2017 (+ 126,5 %).**

2. Une augmentation du nombre d'enseignants contractuels principalement liée à la perte d'attractivité du métier d'enseignant et aux rigidités du cadre de gestion des titulaires

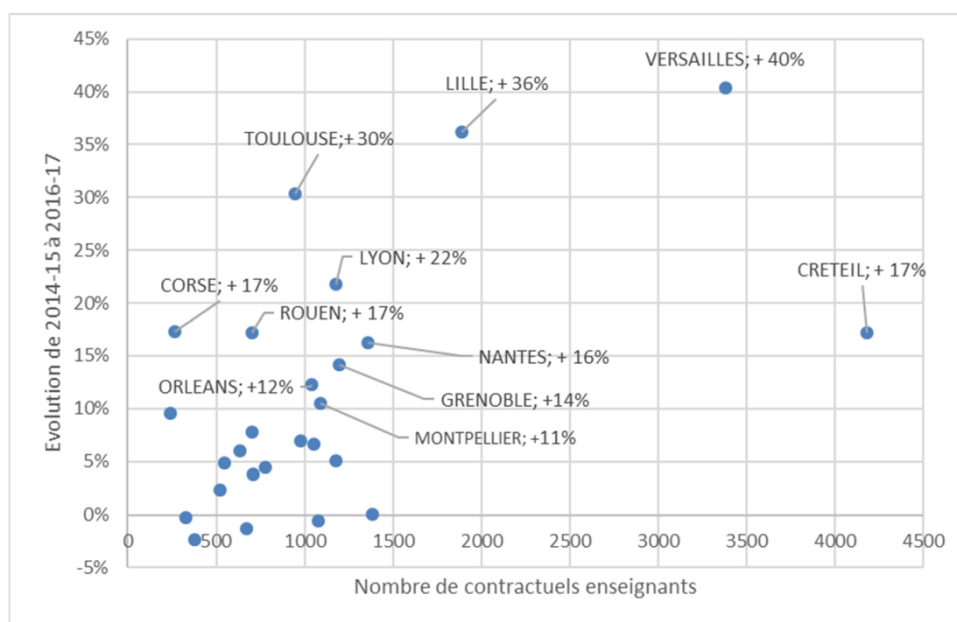
Dans son enquête, la Cour des comptes identifie **deux facteurs** expliquant le recours croissant aux enseignants contractuels par le ministère de l'éducation nationale.

En premier lieu, **elle relève que le métier d'enseignant « connaît une crise profonde »**, qui « *atteint désormais le concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE) pourtant réputé plus attractif du fait de son caractère local* ».

Le nombre de postes non pourvus s'est ainsi élevé à 1 232 dans le premier degré et à 10 000 dans le second degré entre 2008 et 2015.

Logiquement, l'augmentation du recours aux non-titulaires apparaît plus importante dans les académies rencontrant le plus de difficultés à recruter, même si des écarts importants peuvent également être constatés au niveau infra-académique.

Évolution du nombre de contractuels depuis 2014-2015 par académie



Source : ministère de l'éducation nationale, académies métropolitaines, retraitement Cour des comptes

Il s'accroît également dans les disciplines pour lesquelles les difficultés de recrutement sont les plus importantes. Entre 2011 et 2016, la part des contractuels est ainsi passée de 2,8 % à 5,1 % en mathématiques, de 2,4 % à 3,5 % en lettres modernes et de 3,5 % à 4,5 % en anglais.

Certes, ainsi que l'a rappelé Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, lors de l'audition pour suite à donner, ces difficultés peuvent traduire **un phénomène plus général de désaffection des étudiants pour certaines disciplines**.

Votre rapporteur spécial considère cependant que cette situation résulte bien d'une dégradation de l'attractivité du métier d'enseignant, dans un contexte où **la mastérisation, mise en œuvre à compter de l'année scolaire 2010-2011, a eu pour conséquence de mettre en concurrence l'enseignement avec d'autres débouchés**.

C'est pourquoi, dans un rapport sur les heures supplémentaires dans le second degré¹, votre rapporteur spécial appelait notamment à **une**

¹ Les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale : un enjeu budgétaire et de gestion des ressources humaines, rapport d'information n° 194 (2016-2017) de Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances, 7 décembre 2016.

revalorisation des grilles indiciaires en début et milieu de carrière afin de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant, afin de lutter contre ce phénomène.

Ainsi que l'a rappelé Édouard Geffray, **le ministère a pris plusieurs mesures, qui semblent aller dans le bon sens, afin de lutter contre ce phénomène** (augmentation du nombre de pré-recrutements, qui passera de 1 500 personnes sur trois ans à 10 000, adaptation de la formation afin de « *l'adapter aux réalités territoriales* » et de « *démythifier les angoisses auxquelles certains territoires peuvent être associés* »).

Évolution des effectifs et du taux de contractuels pour certaines disciplines

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Mathématiques	1 013	2,8	1 276	3,5	1 482	4,1	1 770	4,7	1 857	4,9	1 972	5,1
Espagnol	564	4,3	626	4,7	724	5,4	750	5,4	733	5,2	1 520	9,9
Anglais	982	3,2	1 111	3,7	1 189	3,9	1 286	4,1	1 361	4,3	1 443	4,5
Lettres modernes	764	2,4	985	3,1	1 167	3,6	1 269	3,8	1 415	4,1	1 222	3,5
Technologie	756	6,8	789	7,3	884	8,2	1 061	9,9	1 203	11,4	1 119	11,2
Histoire-géographie	609	2,2	642	2,4	560	2,1	643	2,3	732	2,6	984	3,4
Sciences physiques	115	0,6	90	0,5	127	0,7	248	1,3	368	1,9	975	4,8
Toutes disciplines	19 500	5,5	18 787	5,3	18 968	5,4	19 719	5,5	20 498	5,7	22 596	6,2

Source : Cour des comptes, d'après des données DEPP - BCP, Univers « Enseignants du second degré - Données individuelles »

En second lieu, la Cour des comptes estime que **le cadre de gestion des enseignants titulaires est à l'origine de rigidités nécessitant d'avoir recours à des contractuels**. Elle note ainsi que **le système d'affectation**, qui repose « *essentiellement sur l'application de barèmes destinés à réguler les affectations dans les académies au niveau national puis dans les établissements au sein de chaque académie* », « *ne parvient pas à déployer la ressource enseignants sur tout le territoire et dans tous les établissements* ». Ce système aboutit à ce que **les territoires réputés les moins attractifs connaissent une surreprésentation de néo-titulaires et de contractuels**.

Elle rappelle en outre que, **dans le second degré, la gestion de la ressource enseignante est confrontée aux rigidités liées à la définition d'obligations réglementaires de service (ORS) sur une base hebdomadaire et non annuelle**, alors que le recours aux heures supplémentaires est limité par la possibilité pour les chefs d'établissement de n'imposer aux enseignants qu'une seule heure supplémentaire année (HSA)¹ par semaine.

¹ Les heures supplémentaires années rémunèrent de manière forfaitaire la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leurs obligations réglementaires de service.

Cette difficulté avait également été relevée par votre rapporteur spécial dans son rapport précité sur le recours aux heures supplémentaires dans le second degré. Il appelait en particulier à une modification du décret de 2014¹ afin d'annualiser le temps de travail des enseignants. Une telle mesure permettrait de mieux adapter l'offre scolaire aux besoins, qui peuvent varier tout au long de l'année, diminuant d'autant le recours aux heures supplémentaires et aux personnels non-titulaires.

Proposition n° 1 : modifier le décret de 2014 relatif aux obligations réglementaires de service des enseignants du second degré afin d'en annualiser le temps de travail.

Enfin, la Cour des comptes estime que le principe selon lequel « *tout enseignant absent est remplacé à l'identique afin de garantir la continuité de la qualité de l'enseignement aux élèves* », sur lequel repose le système de remplacement, constitue une spécificité française et une source de rigidité. Elle note ainsi qu'en 2015, les effectifs des titulaires remplaçants s'élevaient à 65 000, représentant plus de 12 % des enseignants du premier degré et 7 % des enseignants du second degré.

Cette situation, conjuguée à une baisse des effectifs de titulaires remplaçants et à un faible rendement des concours de recrutement, s'est traduite, dans le second degré, par l'affectation d'une part importante des effectifs de remplaçants titulaires (environ les deux tiers) dès la rentrée scolaire, les rendant indisponibles pour « *assurer des missions de remplacement et de suppléance en cours d'année* » et nécessitant d'avoir recours à des personnels contractuels. En 2017, les non-titulaires représentaient ainsi 52,4 % des moyens mobilisés de remplacement et suppléance.

Afin d'améliorer les modalités de remplacement, le précédent Gouvernement² a procédé à la réactivation des dispositions d'un décret de 2005³, qui prévoient l'élaboration d'un protocole au sein de chaque établissement du second degré pour le remplacement de courte durée « *qui en fixe les objectifs et les priorités ainsi que les principes et les modalités pratiques d'organisation propres à l'établissement* ».

Lors de l'audition pour suite à donner, le recteur Daniel Filâtre a estimé que ces protocoles constituent « *une aide* » bienvenue pour les chefs d'établissement.

¹ Décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré.

² Circulaire du 15 mars 2017.

³ Décret n° 2005-1035 du 26 août 2005 relatif au remplacement de courte durée des personnels enseignants dans les établissements d'enseignement du second degré.

Votre rapporteur spécial partage cependant l'analyse de notre collègue Jean-Claude Carle, qui estimait, dans son rapport pour avis sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » pour 2018¹, que si « *le principe édicté par ces protocoles est sain : en effet, le remplacement de courte durée doit être du ressort des établissements, [...] toutes les modalités de remplacement ne se valent pourtant pas* ». Selon lui, il convient ainsi « *de privilégier l'échange de services entre enseignants de la même classe et de disciplines différentes au recours à un enseignant peu au fait de la progression de la classe. Cette modalité est largement pratiquée dans l'enseignement agricole et dans l'enseignement privé sous contrat ; elle permet de garantir une continuité dans l'enseignement dispensé et dans le suivi de la classe. Elle nécessite toutefois une souplesse, qui fait aujourd'hui défaut, dans la définition des services des enseignants et des emplois du temps des élèves* ».

Au cours de l'audition pour suite à donner, d'autres facteurs explicatifs ont été mis en avant par les personnes entendues tels que **l'évolution de la démographie scolaire** ou encore, comme l'a rappelé le recteur Daniel Filâtre, la mise en œuvre de mesures à l'origine de besoins en ressources humaines (**droit au redoublement après un échec au baccalauréat², apprentissage d'une seconde langue vivante dès la classe de 5^e dans le cadre de la réforme du collège mise en place à la rentrée 2016, etc.**).

3. Une croissance significative des contractuels non-enseignants portée par une politique d'inclusion scolaire volontariste

S'agissant des personnels non enseignants, la hausse du nombre de non-titulaires s'explique notamment par une politique d'inclusion de plus en plus active.

Ce mouvement a en outre été renforcé par **l'élargissement au fil du temps du « spectre » du handicap**.

Or la Cour des comptes relève que la « *prescription échappe largement à l'institution scolaire* ». En effet, si des différences peuvent être constatées selon les départements, les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), chargées de prescrire des mesures d'accompagnement pour les enfants en situation de handicap, peuvent avoir tendance à privilégier l'aide individuelle au détriment de l'aide mutualisée. Or, comme le rappelle la Cour des comptes, « *la prescription s'impose au ministère de l'éducation nationale qui doit recruter et financer l'accompagnement* » et « *le souhait d'optimiser les moyens d'accompagnement qui passe, pour le*

¹ Avis n° 112 (2017-2018) de Jean-Claude Carle et Antoine Karam, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 23 novembre 2017.

² Décret n° 2015-1351 du 26 octobre 2015 modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives à la préparation aux examens des voies générale, professionnelle et technologique des lycées et à la délivrance du baccalauréat.

ministère de l'éducation nationale, par le développement notamment de l'aide mutualisée, n'est pas toujours compris et partagé par les membres de la CADPH ».

Ainsi que l'a rappelé Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire, lors de l'audition pour suite à donner, actuellement, **57 % des prescriptions concernent des aides individuelles.**

Par ailleurs, **le nombre de prescriptions est passé de 42 000 en 2008 à 172 000 en mars 2018.** Au cours des dernières années, le rythme des prescriptions s'est en outre accéléré. En moyenne, **20 000 mesures d'accompagnement supplémentaires sont ainsi prescrites chaque année, nécessitant le recrutement de 6 000 ETP environ.**

Édouard Geffray et Philippe Thurat ont indiqué que **le ministère de l'éducation nationale a décidé de se pencher sur cette problématique en collaboration avec le ministère des solidarités et de la santé et les collectivités territoriales, afin de renforcer la place de l'accompagnement collectif.** Par ailleurs, **le ministre de l'éducation nationale a demandé à l'IGAENR et à l'inspection générale des affaires sociales (Igas) en décembre 2017 de proposer des pistes d'évolution des procédures de prescription d'aides.**

Votre rapporteur spécial s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur du développement de la scolarisation des élèves en situation de handicap, saluant les efforts menés par le précédent Gouvernement en la matière. Pour autant, et sans préjuger des conclusions des travaux en cours, il estime indispensable de renforcer le rôle du ministère de l'éducation nationale en matière de prescription en le dotant d'une voix prépondérante au sein des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, voire en allant jusqu'à la mise en place d'une procédure d'avis conforme.

Proposition n° 2 : renforcer le rôle de l'éducation nationale en matière de prescription d'aides individuelles en milieu scolaire, le cas échéant *via* la mise en place d'une procédure d'avis conforme, afin d'éviter d'éventuels excès.

4. Une dépense atteignant 3,7 milliards d'euros, qui devrait continuer de croître dans les années à venir, mais qui demeure mal identifiée dans les documents budgétaires

La Cour des comptes estime le coût lié au recours aux personnels contractuels à **3,7 milliards d'euros** en 2016-2017, dont 1,9 milliard d'euros de titre 2 et 1,8 milliard d'euros hors titre 2. **S'agissant du titre 2, la dépense apparaît particulièrement dynamique, la progression atteignant 26 % entre 2014-2015 et 2016-2017.**

Cette tendance est appelée à se poursuivre dans les années à venir.

Ainsi, s'agissant des contrats aidés, un plan a été décidé lors de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016 devant se traduire par **la transformation de 56 000 emplois de CUI-CAE¹ en 32 000 ETP d'AESH sur cinq ans, pour un coût estimé à 570 millions d'euros.**

Or, ainsi qu'il a été rappelé en introduction, **le ministère de l'éducation nationale ne dispose pas d'une vision précise des effectifs de non-titulaires qu'il emploie.**

Seuls les enseignants contractuels et une partie des AESH sont employés par l'État et rémunérés sur du titre 2 (dépenses de personnel). Les assistants d'éducation et certains AESH, employés directement par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), ne sont pas placés sous plafond d'emplois ministériel et leurs rémunérations ne sont pas comptabilisées comme des dépenses de titre 2. Or cette distinction « emporte des conséquences concrètes sur la faculté » à décompter les effectifs concernés. En effet, si les personnels sous titre 2² sont pris en charge dans les systèmes d'information du ministère, les dépenses liées aux personnels hors titre 2 ne peuvent pas être consolidées au niveau national, le logiciel actuel (Gospel) n'étant « pas requêttable et unanimement utilisé ».

Par ailleurs, s'agissant du remplacement, la Cour des comptes note que **les moyens sont « éparpillés » entre trois programmes budgétaires et que l'action « remplacement » de chacun de ces programmes n'intègre pas le coût du remplacement effectué par des « contractuels affectés sur poste provisoire ou vacant à l'année ».**

Les dépenses inscrites au titre des actions 01 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » et 03 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » du programme 230 « Vie de l'élève », qui rassemblent les crédits relatifs aux assistants d'éducation et aux accompagnements d'élèves en situation de handicap, n'intègrent en outre pas la totalité du coût des contrats aidés.

Sur un coût total estimé à 834 millions d'euros, seul un peu plus d'un tiers (307,4 millions d'euros) est retracé au sein de ces actions.

L'amélioration de la qualité des informations transmises au Parlement constituant une demande constante de votre rapporteur spécial,

¹ L'article 2 du décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 relatif aux conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap prévoit que ces personnels doivent être recrutés parmi les personnes titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne. Il précise cependant que les candidats qui justifient d'une expérience professionnelle de deux années dans le domaine de l'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap ou de l'accompagnement des étudiants en situation de handicap, notamment dans le cadre d'un CUI-CAE, sont dispensés de cette condition de diplôme.

² La Cour des comptes reconnaît toutefois que « la multiplicité des sources d'information et les diverses unités employées (personne physique, ETP, ETPT) rendent [...] l'effort de consolidation particulièrement complexe ».

il ne peut par conséquent que partager le souhait de la Cour des comptes de mieux suivre les effectifs de non-titulaires et les dépenses afférentes.

Proposition n° 3 : mieux retracer les effectifs de non-titulaires et les dépenses afférentes au sein des documents budgétaires afin d'améliorer l'information du Parlement.

5. Une gestion insatisfaisante faute de définition d'une véritable doctrine d'emploi

a) Des responsabilités éclatées, à l'origine de lourdeurs administratives pour les établissements et les services de l'éducation nationale

Malgré des évolutions positives au cours des dernières années, les modalités de gestion des personnels non-titulaires demeurent complexes du fait de règles spécifiques à chaque catégorie et d'une multiplicité d'intervenants.

La Cour des comptes rappelle ainsi que **seuls les EPLE, et non l'État, peuvent juridiquement employer des assistants d'éducation et des contrats aidés**. De même, les directeurs d'école, qui n'ont pas le statut de chef d'établissement, n'ont juridiquement pas le droit d'embaucher ce type de contractuels. Aussi, « *ces derniers sont recrutés et officiellement gérés par le chef d'un établissement du second degré désigné par le rectorat* ». Cette situation aboutit à ce que **les contractuels recrutés dans le premier degré soient placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur d'école mais que, juridiquement, le chef de l'EPL soit leur employeur**.

Les services chargés de la gestion des AESH dépendent de la nature des missions pour lesquelles ils sont recrutés : directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) par délégation du recteur d'académie s'ils sont chargés d'une aide individuelle, EPLE ou DASEN par délégation du recteur d'académie pour l'exercice d'autres types d'aide.

Enfin, **les règles de gestion applicables aux enseignants titulaires le sont également pour les contractuels**. Ainsi, dans le second degré, les services du rectorat chargés de la gestion des remplaçants titulaires de plus de 15 jours sont aussi responsables de celle des non-titulaires. Dans le premier degré, la gestion des contractuels remplaçants est en principe du ressort des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), même si l'échelon académique s'implique de plus en plus du fait de l'augmentation des effectifs de non-titulaires.

Au total, la Cour des comptes note que « *la gestion des contractuels est lourde et complexe pour les services académiques, départementaux et les chefs d'établissement* ». Au niveau académique, **les gestionnaires sont**

chargés du suivi d'un nombre élevé de remplaçants (300 en moyenne, dont la moitié de contractuels), compris entre 191 dans l'académie de Nice et 610 dans l'académie de Créteil.

b) Des mesures visant à sécuriser les parcours des personnels contractuels mais qui tendent, dans le même temps, à en rigidifier la gestion

Des mesures ont été prises tant au niveau national que local afin d'améliorer et de clarifier les conditions d'emploi des personnels non-titulaires de l'éducation nationale.

Dans l'académie de Versailles, des contrats de deux ans ont ainsi pu être proposés aux enseignants contractuels. Plus généralement, un nouveau cadre d'emploi a été mis en place¹ pour les enseignants contractuels. En particulier, l'article 4 du décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale a précisé que **les remplaçants contractuels peuvent être recrutés pour la totalité de l'année scolaire², ce qui s'est traduit par une diminution du recours aux contrats infra-annuels.**

Le nombre de catégories utilisées comme référence pour le calcul de la rémunération a par ailleurs été diminué, passant de trois à deux. Selon la Cour des comptes, **ce changement de grilles s'est traduit par un « effet global de revalorisation des rémunérations ».**

Le temps de service des enseignants contractuels a par ailleurs été aligné sur celui des titulaires (24 heures hebdomadaires et 108 heures annuelles dans le premier degré, 18 heures hebdomadaires pour les certifiés, etc.).

Enfin, **l'accès au CDI a été élargi pour les AESH et les enseignants remplaçants contractuels.** Trois écueils sont cependant relevés par la Cour des comptes :

- ce mouvement **ne concerne pas les assistants d'éducation**, bien que cette exclusion n'apparaisse pas justifiée ;

- **le nombre d'AESH et d'enseignants en CDI devrait croître compte tenu de l'augmentation du vivier.** S'agissant des enseignants, la Cour des comptes relève que cette tendance **« renforcerait la sédimentation géographique et aggraverait la situation des académies les moins attractives » ;**

¹ Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016, arrêtés du 29 août 2016, circulaires du 14 octobre 2016 et du 20 mars 2017, note DAF du 18 octobre 2016, note DGRH du 25 juillet 2017.

² « Lorsqu'un agent contractuel est recruté dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du présent décret pour faire face à un besoin couvrant l'année scolaire, l'échéance du contrat est fixée à la veille de la rentrée scolaire suivante ».

- ce phénomène pourrait se traduire par **des tensions en gestion**, du fait de la coexistence de deux populations importantes relevant de deux statuts juridiques distincts, et **des risques de dérive budgétaire**.

D'une manière générale, la Cour des comptes estime que si **ce nouveau cadre de gestion** « *améliore nettement les conditions de travail des enseignants contractuels* », « *le ministère n'a pas saisi cette opportunité pour expérimenter un cadre de gestion souple qui aurait pu préfigurer d'éventuelles évolutions des conditions de travail des titulaires* », renforçant ainsi « *globalement les rigidités de gestion des non-titulaires* ».

c) *Des procédures de recrutement hétérogènes, un déficit de formation qui peine à être comblé*

Comme le montre le tableau ci-après, les niveaux de qualification requis et les processus de recrutement suivis diffèrent selon les catégories de personnels.

**Niveaux de qualification requis et processus de recrutement suivis
par catégorie de personnels**

Catégorie	Niveau requis / exigences	Recruteurs
Enseignant remplaçant	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau équivalent à celui exigé pour se présenter aux concours internes - Expérience professionnelle en relation avec la discipline enseignée - Statut de cadre dans les disciplines technologiques et professionnelles 	Directeur des services départementaux de l'éducation nationale (premier degré) ou directeur académique des services de l'éducation nationale (second degré), par délégation du recteur d'académie
Assistant d'éducation	Diplôme de niveau III (équivalent bac +2)	Chefs d'établissement
Accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH)	<ul style="list-style-type: none"> - Diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne - Expérience professionnelle antérieure de deux ans comme AVS en tant que contractuel du secteur public (CUI-CAE) ou employé par une association conventionnée avec l'État 	
CUI-CAE	Demandeurs d'emploi de longue ou très longue durée, bénéficiaires des minima sociaux	Détermination du contingent de contrats aidés par le préfet de département et le recteur. Offre d'emploi transmise par un opérateur (généralement Pôle emploi).

		Signature d'une convention par Pôle emploi et le chef d'établissement pour la prise en charge financière
		Signature d'un contrat de travail entre le bénéficiaire et le chef d'établissement
Volontaires du service civique	Essentiellement sur la base de leur motivation	

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Cour des comptes

Or, ainsi que le rappelait votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017¹, « dans un rapport de 2014², l'inspection générale de l'éducation et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche soulignaient les importantes limites du recours accru aux personnels contractuels, en particulier pour pallier la faiblesse des recrutements d'enseignants. Selon ce rapport, les procédures suivies varient d'un rectorat à l'autre : recrutement sur CV et entretien individuel avec un inspecteur ou simple contact téléphonique. Les niveaux exigés peuvent également varier en fonction de l'importance du déficit de recrutement. Certains candidats peuvent être retenus malgré un avis défavorable des corps d'inspection, l'objectif consistant parfois davantage à assurer une présence qu'à proposer un véritable enseignement disciplinaire ».

Il apparaît par conséquent indispensable que le ministère définisse un socle de règles communes à l'ensemble des académies en matière de procédure recrutement. Celles-ci pourraient s'inspirer des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans certaines académies. Lors de l'audition pour suite à donner, le recteur Daniel Filâtre a ainsi rappelé que l'académie de Versailles a défini un cadre pour le recrutement d'enseignants contractuels : organisation de rencontres avec Pôle emploi et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), réunions dans les bassins d'emploi, production de documents rappelant, pour chaque discipline, les attendus de la fonction d'enseignant, mise en place d'une mission « *sourcing / reporting* » permettant d'identifier des viviers de recrutement, etc.

Les contractuels de l'éducation nationale souffrent en outre d'un **important déficit de formation**.

¹ Rapport général n° 140 (2016-2017) de Gérard Longuet et Thierry Foucaud, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016.

² Inspection générale de l'éducation et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, L'accueil, la gestion et la formation des personnels contractuels, avril 2014.

En effet, **si, comme l'ensemble des contractuels de droits publics, les personnels non-titulaires de l'éducation bénéficient d'un droit à la formation, dans les faits, celui-ci a peu été mis en œuvre.**

Comme le note la Cour des comptes, *« les remplaçants arrivaient souvent dans les établissements et se trouvaient face aux classes sans préparation, parfois sans maîtriser le programme »*. Bien que tardive, une amorce de réponse a été apportée par le ministère de l'éducation nationale, l'article 12 du décret du 29 août 2016 précité prévoyant que *« les agents contractuels régis par le présent décret bénéficient d'une formation d'adaptation à l'emploi selon leur parcours professionnel antérieur et, en tant que de besoin, d'un accompagnement par un tuteur »*.

S'agissant des assistants d'éducation, si la réglementation prévoit un droit général à la formation, celui-ci n'est pas quantifié (à l'exception des assistants en charge de la prévention et de la sécurité). La Cour des comptes précise ainsi que *« dans un échantillon de trois académies, la proportion d'assistants d'éducation formés en 2016-2017 est inférieure à 10 % »*.

Enfin, **à la suite de nombreux contentieux liés à la non-observation des obligations incombant à l'employeur en matière de formation, qui se sont traduits par la condamnation de plusieurs chefs d'établissement aux prud'hommes, une formation a été commandée à l'institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés au profit des AESH nouvellement nommés.**

Au total, en 2015 et 2016, **les dépenses réalisées en faveur de la formation des AE, AESH et CUI-CAE se sont avérées très inférieures aux prévisions** (respectivement 8 millions d'euros et 8,4 millions d'euros pour des prévisions s'établissant à 11,4 millions d'euros et 15,2 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial estime que **les efforts entrepris en matière de formation, initiale comme continue, des personnels non-titulaires doivent être poursuivis**. Les initiatives prises par l'académie de Versailles en la matière - se traduisant par la mise en place d'un protocole d'accueil pendant au moins deux jours, la mise à disposition de ressources pédagogiques, ou encore la mise en place d'un tutorat pendant trois mois - peuvent constituer autant de pistes qu'il pourrait être envisagé de généraliser à l'ensemble du territoire.

<p>Proposition n° 4 : formaliser la procédure de recrutement des enseignants contractuels et en renforcer la formation initiale et continue.</p>

TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le 30 mai 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale.

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de notre commission en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale.

Nous avons donc le plaisir de recevoir Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions de cette enquête.

Sont également présents, outre les magistrats qui accompagnent Mme Moati, Daniel Filâtre, recteur de l'académie de Versailles, Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, et Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire.

Après avoir entendu la présidente Sophie Moati, Gérard Longuet, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Je vous rappelle que notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site Internet du Sénat.

Je laisse donc la parole à Sophie Moati pour nous présenter les principales conclusions des travaux menés par la Cour des comptes.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. – Je vous remercie de cette invitation à vous présenter les travaux que votre commission a demandé à la Cour des comptes d'effectuer sur le recours aux personnels contractuels par le ministère de l'éducation nationale. Je suis accompagnée pour ce faire d'André Barbé, président de section à la troisième chambre, et de Sylvie Vergnet, rapporteur de la présente enquête, tous deux conseillers maîtres.

Le recours aux contractuels par le ministère de l'éducation nationale a pris depuis quelque temps une ampleur croissante, au point de devenir un

enjeu significatif de pilotage des effectifs de l'éducation nationale. Or le Parlement est peu éclairé sur ce sujet, bien qu'il vote des plafonds d'emplois en croissance continue, car ces plafonds d'emplois n'incorporent qu'une partie des contractuels employés.

Aussi les enjeux d'un sujet désormais structurel pour la gestion du système éducatif n'apparaissent pas pleinement lors des débats sur la mission interministérielle « Enseignement scolaire » (MIES).

De qui parle-t-on ? L'enquête de la Cour des comptes s'est concentrée sur les personnels en lien direct avec la mission éducative du ministère de l'éducation nationale, à l'exclusion des agents contractuels employés à des tâches de nature administrative ou technique. Elle couvre donc quatre catégories : enseignants contractuels, assistants d'éducation (AED) et accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), contrats aidés (CUI-CAE), et s'attache exclusivement à l'enseignement public.

Pour l'année scolaire 2016-2017, l'effectif de ces personnels s'élevait à 203 000 personnes physiques, dont un tiers environ de contrats aidés de droit privé. Rapportés aux fonctions exercées, un cinquième environ de ces contractuels enseignent, un tiers font de l'assistance éducative - anciens « pionniers » et maîtres d'internat -, et les autres assurent l'accompagnement en milieu scolaire des élèves en situation de handicap.

Nous vous présentons donc un rapport au contenu technique charpenté, conformément à sa vocation d'information du Parlement, mais qui pose des questions très politiques, ordonnées autour de trois axes.

Premier axe : le Parlement est mal informé parce que le ministère ne s'est pas doté des outils de connaissance exacte des effectifs et des coûts de ces agents.

Deuxième axe : les modes de gestion des personnels enseignants et d'assistance éducative poussent à l'extension continue des contractuels : qu'il s'agisse des contractuels enseignants ou de ceux qui assistent les élèves en situation de handicap, des tendances lourdes sont à l'œuvre pour accroître leur nombre, car l'administration n'a ni assoupli le mode de gestion des enseignants ni anticipé les conséquences de la montée d'exigence d'inclusion scolaire.

Troisième axe : confronté à un recours massif et indispensable aux agents non titulaires, le ministère de l'éducation nationale a partiellement stabilisé leur vivier au prix d'une rigidification de leur mode de gestion, susceptible de créer des tensions futures humaines et financières. Une doctrine d'emploi serait nécessaire selon nous.

Je reviendrai brièvement sur chacun des points.

Premièrement, la connaissance des effectifs et du coût des contractuels reste très imparfaite.

Concernant leur nombre, tout d'abord, le ministère de l'éducation nationale, premier employeur de la fonction publique d'État – son plafond d'emploi est supérieur à un million d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2017 –, est également le premier employeur de contractuels, soit directement dans ses services déconcentrés, soit dans les établissements publics – établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ), collèges et lycées.

Cet effectif augmente non seulement en termes absolus mais aussi en termes relatifs au sein de l'ensemble des non-titulaires de l'État. Cette double tendance n'est pas immédiatement perceptible car l'enregistrement des contractuels est incomplet.

D'une part, une partie des contractuels n'apparaissent pas dans le plafond d'emplois ministériel. Les AESH étaient jusqu'à il y a peu tous rémunérés sur des dépenses hors titre 2. La demande réitérée de la Cour des comptes de les intégrer n'a été que partiellement entendue. Les nouveaux emplois d'AESH prévus par le plan d'insertion de 2016 des enfants handicapés – 32 000 postes à partir de 56 000 contrats aidés – sont placés sous plafond d'emploi, mais non pas les autres, qui restent hors titre 2.

D'autre part, les contractuels employés par les EPLÉ, soit plus de 50 000 assistants d'éducation et environ 70 000 contrats aidés, sur la base des chiffres de 2017, n'apparaissent qu'indirectement dans le budget du ministère à travers les subventions aux établissements qui financent leur rémunération.

Aussi la Cour des comptes recommande de placer tous les personnels du ministère de l'éducation nationale relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois, quitte à prévoir un plafond d'emplois spécifique.

Concernant leur coût, la situation n'est pas meilleure. La masse salariale des contractuels non-enseignants est en principe identifiable au sein du programme 230 consacré à la vie scolaire, même si elle ne couvre qu'une partie du coût total des contrats aidés, de l'ordre de 30 % alors que 70 % sont portés par la mission « Travail et emploi ».

En revanche, et malgré l'existence d'actions spécifiques intitulées « remplacement » pour le premier degré, au sein du programme 140, et le second degré, au sein du programme 141, le coût du remplacement par des contractuels n'est pas mesuré. En effet, les critères d'affectation des rémunérations à ces actions sont complexes et croisent plusieurs aspects, amplement décrits dans le rapport.

Au total, il est impossible de connaître le coût des contractuels enseignants dans les documents budgétaires, sauf à se livrer, comme l'a fait la Cour des comptes, à une analyse des bases de données de paye fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

La Cour des comptes a chiffré la dépense totale pour les emplois contractuels à 3,7 milliards d'euros, soit environ 5 % des crédits de la MIES hors enseignement agricole.

Pour cette raison, elle préconise de modifier les critères d'affectation budgétaire et de paramétrer les nouveaux systèmes d'information, notamment le système d'information et de gestion des ressources humaines de l'éducation nationale (SIRHEN), pour qu'ils consolident l'information afin de mesurer le coût du remplacement et de la suppléance et de produire une information complète au Parlement

Deuxième axe de nos analyses : des tendances lourdes, non maîtrisées, parfois non maîtrisables par le ministère, entretiennent la croissance du nombre des contractuels.

Tout d'abord, la progression des enseignants non titulaires s'explique par l'effet cumulé de la perte d'attractivité du métier d'enseignant et des défauts du mode de gestion du remplacement.

Dans le premier degré, où les contractuels sont traditionnellement quasi inexistantes, leur nombre augmente depuis quelques années : 1 329 en 2014-2015, 2 420 en 2016-2017. Dans le second degré, où le recours aux contractuels a toujours permis d'ajuster géographiquement et par discipline la ressource enseignante aux besoins des élèves, surtout dans l'enseignement professionnel, la croissance est continue.

Nous constatons que depuis 2016, pour assurer le remplacement des enseignants, les contractuels sont devenus plus nombreux que les titulaires dans les établissements publics du second degré.

Cette place grandissante s'explique par les rigidités du « remplacement à la française ». Il exige de remplacer un enseignant absent par une sorte « clone » - même formation, mêmes contraintes d'obligations réglementaires de service, en mettant en réserve une partie des enseignants titulaires.

Or la perte d'attractivité du métier d'enseignant ne permet plus de disposer d'effectifs de nouveaux enseignants en nombre suffisant pour pourvoir les postes à la rentrée, ce qui oblige à utiliser la force de remplacement dès le début de l'année scolaire.

La situation est devenue particulièrement critique dans les académies peu attractives et, dans certaines disciplines du second degré, comme les mathématiques, les lettres, ou l'anglais. Comme la Cour des comptes l'a fortement souligné dans son dernier rapport public thématique sur le sujet, les règles de gestion des enseignants ne facilitent pas la résolution en interne de ce problème : la mission de remplacement n'a pas été inscrite dans les obligations de service des enseignants. Ces obligations restent hebdomadaires dans le second degré. Aussi la Cour des comptes

recommande-t-elle à nouveau d'assouplir le cadre de gestion des enseignants titulaires.

En second lieu, l'objectif d'une école plus inclusive nécessite un nombre croissant d'intervenants dans un dispositif de prescription de l'accompagnement scolaire que le ministère de l'éducation nationale ne maîtrise pas.

Les prescriptions d'assistance éducative émanent d'une commission départementale dans laquelle l'éducation nationale est représentée et à laquelle elle fournit des éléments d'appréciation, mais qui s'imposent à elle. Or la tendance à étendre le périmètre du handicap, légitimement poussée par les familles et le mouvement associatif et peu régulée par les autres membres de la commission, a fait croître le besoin d'assistance éducative de 60 % entre 2012 et 2016, avec de fortes disparités d'une commission à l'autre, certaines ne retenant que l'accompagnement dit individualisé - un contractuel pour un enfant scolarisé à temps partiel - et ne prescrivant jamais d'accompagnement collectif. Je vous renvoie à ce sujet aux cartes figurant dans le rapport.

L'éducation nationale est parvenue à répondre à plus de 95 % du besoin, en mobilisant des contractuels AESH et en affectant les deux tiers de son contingent annuel de contrats aidés à cette mission, parfois dans des conditions difficiles. En 2017, les deux contingents, exprimés en ETPT, s'équilibraient pratiquement.

Cet équilibre précaire est potentiellement remis en question par la suppression des contrats aidés, même si un contingent spécifique de 30 000 contrats aidés subsiste en 2018 par dérogation pour le ministère de l'éducation nationale.

Pour maîtriser cette situation de tension, la Cour des comptes préconise de faire évoluer ce dispositif pour qu'il soit mieux régulé, afin de rapprocher prescripteur, financeurs et services chargés de la mise en œuvre. Elle recommande également de réserver aux AESH la mission d'assistance aux enfants handicapés, de mieux les former et de simplifier leur gestion.

Troisième axe autour duquel s'ordonnent nos analyses : face à la montée de ces effectifs, les pouvoirs publics n'ont pris que des initiatives limitées qui, dans l'ensemble, rigidifient la gestion des contractuels, au risque de poser des problèmes dans les années à venir.

En premier lieu, pour stabiliser le vivier des contractuels et harmoniser les règles entre académies, un décret de 2016 a rénové le cadre d'emploi des remplaçants contractuels en s'appuyant sur les pratiques développées dans les académies soumises à une forte pression pour trouver des contractuels.

Désormais, le contrat annuel est généralisé, les règles relatives au niveau de recrutement sont assouplies en cas d'insuffisance du nombre de candidats, le régime de rémunération est simplifié, le principe d'une formation et d'une évaluation tous les trois ans est introduit. Si ces modifications améliorent la situation des contractuels et sécurisent le vivier des académies, elles rapprochent la situation des contractuels de celle des titulaires. Ainsi, les obligations réglementaires de service (ORS) du remplaçant contractuel sont alignées sur celles de la personne remplacée, répliquant alors nombre des contraintes de leurs conditions d'emploi.

De leur côté, les rectorats qui gèrent au quotidien les contractuels accentuent souvent cette tendance en leur appliquant les règles d'affectation des titulaires : en recueillant par exemple leurs vœux géographiques.

En second lieu, un plan de transformation des contrats aidés en AESH décidé dans le cadre de la conférence nationale du handicap a conduit le ministère de l'éducation nationale à accroître le nombre de ces assistants spécialisés. À l'horizon 2020, 32 000 postes de nouveaux AESH résulteront de la transformation de 56 000 contrats aidés.

Ces deux mutations récentes ont pour conséquence de pérenniser la présence des contractuels et de permettre la « CDIisation » d'une proportion croissante d'entre eux. Le nombre d'agents en CDI pourrait atteindre 80 000. Seuls les assistants d'éducation échappent encore réglementairement à cette possibilité.

De plus, concernant les enseignants contractuels, on peut attendre de l'amélioration de leurs conditions d'emploi qu'ils se présentent moins qu'auparavant aux concours d'enseignement du second degré qui pourraient les éloigner de l'académie où ils enseignent. Par ailleurs, le rapprochement de leurs conditions d'emploi avec celles des titulaires n'est pas achevé : la formation au métier en particulier se met en place peu à peu dans les académies sans aucune homogénéité et reste très éloignée de celle acquise dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE).

Ces facteurs, qui certes contribuent à améliorer la fluidité des recrutements et des conditions d'emploi des contractuels, auront des effets budgétaires. La Cour des comptes a souligné que la dépense pour les emplois contractuels avait crû de 13 % en trois ans. À elle seule, la montée en puissance des AESH représente au terme du plan prévu un coût supplémentaire d'environ 570 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale.

Tous ces éléments plaident en faveur de la mise en place d'une doctrine d'emploi.

Le ministère a prioritairement cherché à stabiliser une population contractuelle de plus en plus nécessaire à l'exercice de sa mission éducative, à défaut de réformes profondes des conditions d'emplois des enseignants.

C'est une des analyses que la Cour des comptes avait déjà développées concernant la gestion des enseignants, mais la coexistence quasi structurelle et massive de deux catégories d'agents nécessiterait selon nous une vision plus globale et une véritable prospective.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je voudrais tout d'abord remercier la Cour des comptes et particulièrement sa présidente, Sophie Moati, ainsi que son équipe de la troisième chambre, pour la qualité de leur travail qui apporte notamment une réponse à une interrogation permanente et durable de notre commission des finances sur la difficile gestion des effectifs de l'enseignement secondaire, qui constitue l'un des principaux programmes au sein du budget de l'État.

Outre son impact budgétaire, il s'agit d'un impact de société particulièrement sensible sur lequel, nous, élus locaux, sommes alertés par les parents avec lesquels nous sommes en relation permanente et avec les chefs d'établissement, qui nous expriment leurs difficultés et leurs inquiétudes, mais aussi parfois – heureusement – leurs espoirs.

Pour l'essentiel, le rapporteur spécial que je suis partage totalement l'analyse de la Cour des comptes. Je voudrais souligner, parce que c'est une longue histoire, que le développement des contractuels dans la fonction publique apparaît souvent – et à mon avis à tort – comme une sorte de défaut structurel du statut de la fonction publique.

Je pense en réalité qu'il existe un certain nombre de secteurs d'activité où la contractualisation apporte des réponses à des problèmes immédiats et presque violents par leur importance, ou qui n'ont pas été prévus. C'est l'inscription dans le temps qui pose problème. Elle démontre que nous ne sommes pas en mesure d'apporter des réponses appropriées.

Or vous démontrez, madame la présidente, la très forte croissance des effectifs de contractuels, la diversité et l'opacité de leur gestion.

Si le recours aux contractuels est un signal d'alarme de telle ou telle difficulté, à partir du moment où l'on ne connaît ni les chiffres ni les modalités, l'alerte ne peut fonctionner.

Je vous remercie d'être entrée dans le détail et d'avoir « débusqué » les 85 000 ETP qui n'apparaissaient pas dans le plafond d'emplois de notre beau ministère de l'éducation nationale.

Vous avez évoqué les tendances de fond, mais je les rappelle pour nos collègues, car elles sont très importantes.

Dans l'enseignement secondaire – et malheureusement désormais, apparemment, dans l'enseignement primaire – nous connaissons une perte d'emplois ressentie particulièrement dans certaines régions. Ceci nous pose un problème majeur. La réponse contractuelle est indispensable, mais c'est une interpellation forte à laquelle nous devons nous efforcer de répondre.

Certains phénomènes sont propres à l'éducation nationale et au statut des enseignants. Nous les connaissons bien, puisque nous avons déjà travaillé sur ces sujets : il s'agit en particulier du décret de 2014, qui a défini les délégations de service des enseignants du secondaire, mais qui n'a pas eu l'audace d'aller vers ce que réclame la commission des finances, c'est-à-dire l'annualisation du temps de travail, afin de donner aux chefs d'établissement – qui n'ont souvent de chefs que le titre – la possibilité de gérer le remplacement avec plus d'autorité.

Le phénomène de la perte d'attractivité de certaines disciplines, comme les mathématiques, l'anglais ou le français, aboutit, dans certaines académies, à ce que les remplaçants contractuels deviennent des quasi-titulaires permanents.

Dans d'autres établissements, la question des remplacements, qui pourrait être traitée via, par exemple, la bivalence – mais ceci est un autre sujet – ne parvient pas à être gérée de manière satisfaisante.

Un second sujet explique l'augmentation des personnels contractuels – et peut-être la commission des affaires sociales pourrait-elle nous aider dans l'évaluation du problème : il s'agit des élèves handicapés et de la définition du handicap.

Vous avez souligné dans votre rapport – et c'est pour nous une valeur ajoutée de votre travail – l'extraordinaire diversité des décisions des commissions départementales chargées de savoir si un élève handicapé doit ou non bénéficier d'un accompagnement.

Or les réponses des commissions sont extraordinairement différentes et, comme vous l'avez rappelé – je pense que le directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale le sait mieux que quiconque – le taux de mobilisation est très variable d'un département à l'autre. Nous avons des demandes d'accompagnement individuel systématiques et d'autres qui sont mutualisées, les assistants pouvant s'organiser pour travailler avec plusieurs élèves.

Un autre sujet pèse toutefois sur la mobilisation de l'enseignement inclusif, qui doit permettre de faire en sorte que les enfants handicapés fréquentent l'école : en effet, la définition du handicap varie et s'élargit à des handicaps qui ne sont pas les handicaps habituels auquel nous étions confrontés.

On peut penser que c'est une bonne évolution, puisque cela permet de soutenir toutes les « défaillances » possibles. Il faut peut-être se demander si certaines ressortent véritablement du statut du handicap. C'est un sujet sur lequel je me garderai de trancher, compte tenu de la sensibilité de la question et de la compétence que cela requiert.

Se pose alors une question simple : faut-il vivre avec les contractuels ou imaginer qu'ils vont disparaître ? Je considère qu'on vivra avec eux. C'est une nécessité fonctionnelle, pour toutes sortes de raisons.

Vous en avez évoqué une, très forte : les règles applicables aux titulaires supposent la mobilité nationale. Certains candidats, qui sont sans doute d'excellents enseignants et qui en ont la formation ou la volonté, n'ont pas d'appétit pour la mobilité nationale et se résignent ou acceptent le statut contractuel – parfois même le recherchent – parce qu'ils y trouvent un enracinement géographique qui correspond à leurs convictions et à leur mode de vie.

Le sujet qui se pose à nous est le suivant : faut-il considérer que les contractuels sont des serviteurs du service public d'une nature différente qui doivent garder leur souplesse et leur singularité, ou constituent-ils des quasi fonctionnaires ayant vocation à rejoindre le statut et, s'ils ne le rejoignent pas, à être employés comme les statutaires ? Ceci trahirait selon moi le statut et le contrat, mais c'est une tendance sociologique assez forte.

Je m'adresserai ici au directeur général des ressources humaines du ministère : comment le ministre – qui connaît à la fois le terrain et les problèmes – pense-t-il gérer ces contractuels ? Veut-il les rapprocher du statut général ou considère-t-il au contraire que leur singularité doit être maintenue ?

Ceci m'amène à évoquer des questions plus précises.

Je voudrais interroger Édouard Geffray sur les pistes étudiées par le ministère pour essayer de reprendre la main dans l'accompagnement des élèves handicapés. Recherche-t-on une norme nationale ou accepte-t-on l'idée que l'éducation nationale n'est pas compétente dans ce domaine, laissant les commissions départementales choisir selon leurs habitudes ?

Je me tourne à présent vers le recteur Daniel Filâtre au sujet de l'académie de Versailles. Vous faites plutôt mieux que d'autres académies, sans doute parce que vous avez été confrontés plus tôt aux difficultés. Il serait intéressant que vous nous présentiez les mesures que vous avez prises en matière de recrutement de contractuels, parfois surprenant pour ceux qui ont une image assez traditionnelle de l'éducation nationale et qui s'aperçoivent que Pôle emploi est un pourvoyeur pour l'enseignement de nos chers enfants, pour lesquels on souhaite naturellement le meilleur.

Je voudrais également savoir, me tournant à nouveau vers la direction générale des ressources humaines du ministère, si les expériences de certaines académies pourraient être transposées au plan national, y compris en termes de recrutement et de formation.

Je n'évoquerai pas la question de la mutualisation des fonctions de paye, même si la Cour des comptes a travaillé sur ce sujet. C'est ainsi qu'on a pu « débusquer » les 85 000 ETP que j'évoquais. Cela a toujours été le cas

dans l'administration d'État. Lorsque j'étais sous-préfet, c'était le cas des cantonniers qui réparaient les routes, mais qui ne relevaient pas du statut de la fonction publique. Ici, nous avons des « pions » qui sont gérés sur des crédits qu'il faut retrouver...

J'adresse ma dernière question au ministère : considère-t-il que les contractuels sont un mal nécessaire ou une opportunité qu'il faut organiser ?

M. Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale. – Je suis d'accord avec ce qui a été dit ici au sujet des nombreuses lacunes ou défaillances qui ont été pointées dans ce rapport, et contre lesquelles l'administration essaiera de lutter davantage encore grâce à l'éclairage que vient d'apporter la Cour des comptes.

Toutefois, l'attractivité passe aussi par la capacité à porter un regard positif sur le système scolaire. Pouvoir positionner 850 000 professeurs face à 13 millions d'élèves, quasiment sans « trou », fût-ce en recourant aux contractuels, constitue en soi une performance qui contribue à valoriser les enseignants, la valorisation étant un élément clé de l'attractivité.

Le fait que l'institution sait répondre à 95 % du besoin d'élèves en situation de handicap, cette cause ayant été identifiée comme priorité nationale de ce quinquennat, dans le prolongement de priorités déjà affirmées précédemment, fait également partie de l'attractivité du métier. Cette performance mérite à bien des égards d'être saluée.

J'ai rejoint le ministère assez récemment : j'y vois ce qui s'y fait de manière très opérationnelle, sur le terrain et de façon centrale. Pour partager quotidiennement la vie de ceux qui y travaillent, je trouve qu'il s'agit d'un ministère capable de performances assez remarquables.

Cela étant dit, certains constats établis par la Cour des comptes méritent d'être approfondis et constituent autant de pistes de réflexion, qui rejoignent d'ailleurs en grande partie celles du ministère.

Comme l'a très bien dit la Cour des comptes, il s'agit d'un environnement contraint. J'ajouterai aux deux principales contraintes que sont le handicap et le recrutement, celle liée à l'évolution de la démographie des élèves.

En effet, les variations importantes, sur dix ou quinze ans, impliquent de s'adapter à la démographie des élèves. Nous pouvons avoir besoin de recrutements relativement massifs, comme durant la période que l'on vient de traverser et avoir, de manière assez mécanique, plus de mal à trouver des personnes de bon niveau.

La période dans laquelle nous entrons désormais, au niveau du premier degré, s'est traduite cette année, en raison de la réduction progressive du nombre de naissances et grâce au fait que l'on a réussi à ajuster les ressources humaines aux besoins de manière suffisante, par une

relative décreue du nombre de recrutements et, par conséquent, par une légère baisse de la tension.

C'est un élément mi-conjoncturel, mi-structurel, au sens où ces courants viennent très directement jouer sur notre capacité à agir et sur notre besoin de contractuels.

Ceci étant, nous avons un problème d'attractivité globale de certaines disciplines, pas seulement pour ce qui est des fonctions d'enseignant.

Je me permets d'indiquer que 150 000 personnes s'inscrivent chaque année aux concours de l'enseignement qui sont ouverts, soit une personne sur cinq par génération. Je ne connais pas beaucoup d'employeurs qui, en France, peuvent prétendre la même chose !

Le problème d'attractivité ne porte donc pas forcément sur le cœur de métier mais se traduit principalement par deux effets, l'un en matière géographique, l'autre touchant les disciplines.

Nous avons un problème géographique avec les académies dites en tension, principalement Versailles, Créteil et Amiens, et un problème de tension sur certaines disciplines qui, au niveau universitaire, attirent moins, comme les mathématiques ou les langues vivantes.

Lorsque vous n'arrivez pas à satisfaire le besoin, vous devez mécaniquement recourir aux contractuels. C'est assez difficile à contrecarrer. On travaille donc pour ce faire dans plusieurs directions.

La première direction, c'est le prérecrutement. Il existe aujourd'hui des dispositifs de prérecrutement, d'apprentissage au niveau de la deuxième année de licence et de la troisième année de licence, et des contrats en alternance au niveau de la première année du master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » (MEEF). Ces dispositifs sont aujourd'hui quantitativement insuffisants. Ils représentent environ 500 personnes par an.

La volonté du ministre est de massifier le prérecrutement. Ces contractuels en contrat à durée déterminée – qu'on appelle les AED – ont vocation à mettre un pied dans les fonctions d'enseignement et, progressivement, à développer des capacités en échange d'une rémunération adaptée leur permettant d'être ensuite accompagnés jusqu'au concours.

Il y a deux intérêts à cela. Le premier, c'est de permettre à des personnes de poursuivre leurs études alors qu'elles n'auraient pas forcément eu l'opportunité de le faire, notamment sur le plan financier.

Le deuxième intérêt est de permettre d'entrer progressivement dans le métier et d'avoir une qualification qui garantit ensuite un bien meilleur niveau.

Nous avons ouvert ce chantier et allons bientôt entamer la concertation avec les organisations syndicales.

Selon nos projections, 10 000 personnes pourraient être concernées par ce dispositif contre 1 500 aujourd'hui sur trois ans, ce qui serait considérable et permettrait de répondre à ces besoins, notamment en permettant de lisser les disciplines en tension.

En second lieu, au stade du recrutement et de la formation, nous avons lancé des travaux qui vont déboucher au cours des prochains mois sur une adaptation de la formation des enseignants afin que celle soit plus adaptée aux réalités territoriales, permette de mieux préparer à la réalité du métier, pour démythifier une partie des angoisses auxquelles certains territoires peuvent être associés dans l'esprit des jeunes professeurs.

Le troisième élément concerne la formation continue des enseignants, titulaires ou contractuels. Nous avons également ouvert un chantier sur ce sujet. Il en existe un certain nombre, relayés entre eux par un agenda social présenté par le ministre le 16 mai dernier en comité technique ministériel.

Nous travaillons sur le *continuum* entre prérecrutement, formation initiale, formation au cours des trois premières années, et formation continue pour renforcer l'attractivité des métiers et la capacité des intéressés à faire face à leur mission.

Ces dispositifs, notamment la formation continue, ont bien sûr vocation à bénéficier aux contractuels. Ces derniers ne constituent pas une population stable : beaucoup réussissent les concours internes. Nous avons par ailleurs instauré des règles de barème permettant de stabiliser les contractuels devenus professeurs sur leur académie par le biais des CAPES internes.

Ce travail sera perfectionné dans le prolongement des recommandations de la Cour des comptes. Il est d'ores et déjà entamé.

Enfin, nous sommes en train d'adapter la fonction ressources humaines (RH) du ministère et lançons une expérimentation à laquelle la moitié des académies environ se sont engagées à participer autour de ce que nous avons appelé une gestion de ressources humaines (GRH) de proximité.

L'idée est de territorialiser l'accompagnement humain, l'identification et le travail sur les viviers, l'une des difficultés étant en effet de trouver des viviers locaux. Il n'est pas toujours aisé de trouver des contractuels dans certaines disciplines et dans certaines zones. Cela suppose une connaissance fine du territoire et de créer des viviers locaux dans lesquels on puisse puiser, voire auprès desquels on puisse faire également la publicité de nos concours de recrutement.

On est en train de mettre en œuvre cette fonction RH de proximité par redéploiement d'effectifs, dans un contexte où le ratio gérant-géré de

l'éducation nationale, le plus faible de toutes les administrations de ce pays, correspond au tiers de la moyenne du reste de l'administration de l'État.

Le ministère est donc très efficace, mais malheureusement assez peu, pour des raisons de moyens, dans l'accompagnement des personnels et dans le travail sur les viviers.

Les choses sont donc en train d'être repensées, pour transformer ce qui est parfois une contrainte en opportunité réelle - pour répondre à la question de Gérard Longuet - opportunité réelle qui correspond aussi, en matière d'enseignants, à une évolution de la perception des métiers.

Le critère géographique était invoqué pour expliquer que les contractuels le demeurent parfois pour éviter la mobilité. Dans les académies de Créteil et de Versailles, ce n'est pas forcément le cas.

En revanche, on a de plus en plus de profils qui ne souhaitent pas être contractuels *ad vitam aeternam*. Certaines personnes ne sont pas sûres de vouloir s'engager en tant que professeur durant 42 ans. Elles se voient bien occuper un poste de contractuel durant quelques années, avant de changer à nouveau, d'où le flux au niveau du concours interne.

Cela correspond à une réalité qui fait que les jeunes générations se pensent bien plus en mode « carrefour » qu'en mode « tunnel ». Être capable de construire des carrières en mode carrefour et démontrer qu'il existe ensuite des opportunités permet aussi d'agir durablement.

Toutes ces actions entreprises dans le prolongement, pour certaines, des recommandations de la Cour des comptes et, pour d'autres, en complément de celles-ci devraient permettre, à l'horizon de trois ans, de modifier les choses.

J'en viens à la question du remplacement. Il s'agit évidemment d'un enjeu majeur, presque d'un enjeu de continuité du service public de l'enseignement auquel on doit faire face, sachant que les besoins de remplacement correspondent à des réalités très différentes.

La majorité concerne des congés maladies ponctuels ou de plus long terme. L'autre partie correspond notamment à la question des formations, lesquelles sont nécessaires pour maintenir l'attractivité et la capacité à enseigner.

Tout d'abord, nous avons relancé en mars 2017 l'application d'un protocole qui date de 2005 et qui permettait de mobiliser dans chaque établissement les enseignants pour des remplacements d'une durée inférieure à 15 jours, dans la limite d'un certain nombre d'heures supplémentaires par semaine et d'un volume horaire par année.

Ces protocoles étaient tombés en déshérence. Ils ont été réactivés en mars 2017. Nous allons tirer le bilan en fin d'année de l'efficacité de ce

dispositif, qui constitue un premier élément de réponse à l'échelle des établissements et des professeurs.

Par ailleurs, les titulaires de zone de remplacement (TZR) assuraient historiquement des remplacements de longue durée. Nous avons desserré cette contrainte pour qu'ils puissent également effectuer des remplacements de courte durée. Aujourd'hui, on considère qu'environ 20 000 heures de remplacement de courte durée sont assurées par des TZR.

Troisième élément, nous avons, en termes de facilité de gestion, levé la contrainte territoriale de ces mêmes TZR. Désormais, leur échelon d'intervention est le département et non plus la circonscription, ce qui permet une mobilité plus forte.

Enfin, nous travaillons également sur les outils. Quand une école nous appelle à 8 heures le matin en demandant qu'on remplace un professeur, il faut trouver celui-ci dans les 24 heures ou les 48 heures. Or on est parfois un peu faible en termes d'outils permettant de géolocaliser la ressource la plus proche et de l'affecter. Il existe des applications pour localiser les taxis, mais nous n'avons pas l'équivalent aujourd'hui. Nous y travaillons donc.

Un travail a été entamé avec le ministère des affaires sociales et sera élargi aux conseils départementaux à propos de l'accompagnement individuel. On voit bien que ce n'est pas toujours l'instrument le plus opportun. Il peut l'être pour des handicaps très lourds, mais il ne l'est pas de manière systématique, loin de là. Le travail qui va être mené ne le sera pas tant dans une logique de réduction du nombre de personnels que de stabilisation d'un dispositif qui croît à grande vitesse, d'efficacité d'accompagnement des enfants et d'adaptation à une ressource qui, pour être qualifiée, ne doit pas être excessivement abondante.

Philippe Thurat sera plus qualifié que moi pour répondre sur ce point...

M. Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire. - La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) partage tout à fait le constat de la Cour des comptes relatif à l'augmentation extrêmement forte de la prescription d'accompagnement, notamment individuel.

En 2008, 42 000 élèves bénéficiaient d'une prescription d'accompagnement par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Lors du dernier constat à notre disposition, qui remonte à fin mars 2018, nous en enregistrons 172 000.

Je ne reviendrai pas sur la performance quotidienne des services académiques qui, à tout moment de l'année et en tout point du territoire, font en sorte de couvrir 95 % des demandes.

Le ministère, comme le relève la Cour des comptes, a pu jusqu'à présent budgétairement faire face à cette augmentation qu'on ne retrouve dans nul autre domaine. Le programme 230, sans entrer dans les débats sur le schéma d'emplois, rend compte assez précisément des effectifs mobilisés. À fin mars, on mobilisait plus de 33 000 ETP d'AESH, auxquels il fallait ajouter 43 000 CUI-CAE.

57 % des 172 000 prescriptions concernent des aides individuelles. Elles posent, au-delà de la question budgétaire, pour prolonger ce que disait Édouard Geffray, la question de la ressource humaine que représentent les AESH. Ce sont des services dont la durée atteint 8 heures à 12 heures maximum.

Les académies ont à faire face à des difficultés en termes de dialogue social, la moyenne des rémunérations, compte tenu de ce découpage, s'élevant à 600 euros environ.

Au-delà de la « CDIsation », notre problème immédiat est d'arriver à prioriser l'accompagnement collectif et mutualisé. L'accompagnement mutualisé stagne depuis plusieurs années à hauteur de 43 %.

Le ministre a sollicité en décembre dernier une enquête et un audit de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) concernant une révision de la chaîne de prescription, l'identification des modalités et la façon de les revoir.

Le ministre souhaite recentrer l'accompagnement du handicap autour de l'établissement, que la référence ne soit plus la prescription individuelle, mais la réponse organisée en priorité par l'établissement, une réponse qui serait plutôt collective et mutualisée et, à défaut, s'agissant des handicaps les plus lourds ou qui posent le plus de difficultés, d'offrir un accompagnement individuel.

Notre réponse est en effet aujourd'hui majoritairement individuelle. Elle pose des problèmes budgétaires. La Cour des comptes le relève : on a stabilisé les choses grâce à la transformation des contrats aidés en emplois d'AESH, pour lesquels on va abaisser les exigences de temps en termes de contrats aidés, voire de diplômes. On va l'ouvrir au bac général, ce qui va nous permettre de tenir le plan de transformation des 11 200 CUI-CAE par an en 6 400 AESH avec, dans la programmation budgétaire actuelle, sous réserve de ce qui sera inscrit dans le projet de loi de finances pour 2019, la programmation annuelle de 4 500 ETP supplémentaires d'AESH hors titre 2.

20 000 élèves de plus par an bénéficient d'une prescription, ce qui implique la mobilisation de 6 000 ETP.

Il a été demandé à l'IGAS et à l'IGAENR de proposer une révision du mode de prescription. Ce travail est bien engagé. Une première réunion interministérielle a déjà eu lieu. La réponse au développement de l'inclusion

ne peut seulement être la mobilisation et l'affectation d'AESH. Il s'agit aussi de mobiliser des équipes techniques, comme il en existe dans le médico-social.

Gérard Longuet a souligné l'extension du périmètre du handicap. Il existe un phénomène de société et une demande d'accompagnement du handicap, avec une extension de son périmètre. Il faut aussi répondre aux difficultés que connaît le médico-social face aux demandes de scolarisation dans les établissements médico-sociaux.

Un travail est mené avec le secrétariat d'État aux personnes handicapées pour réaliser l'opération d'adossement des équipes du médico-social à l'inclusion scolaire, où il existe une forte demande. C'est un travail interministériel dont doivent bénéficier les écoles et les collèges.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Pensez-vous que cette double enquête puisse proposer la mise en place d'une procédure d'avis conforme ?

Dans les commissions départementales, l'éducation nationale ne représente en effet qu'une voix parmi d'autres...

M. Philippe Thurat. – La réponse n'est pas aisée. J'ai en effet des éléments de ce rapport, mais celui-ci n'est pas publié. On examine les possibilités réglementaires d'offrir une réponse préalable avant saisine des MDPH. Je ne puis aller plus loin dans ma réponse.

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur Filâtre, peut-être pouvez-vous nous présenter la situation de l'académie de Versailles – même si elle n'est peut-être pas représentative de la grande diversité des académies.

M. Daniel Filâtre, recteur de l'académie de Versailles. – Je n'en suis pas si sûr. Versailles représente 10 % de tous les effectifs scolaires de France. Il s'agit d'une grande académie avec une grande variété de situations.

1 150 000 élèves, sans les étudiants, 91 000 salariés titulaires ou contractuels, quatre départements correspondant chacun à la population d'une académie – le plus petit, l'Essonne, comptant plus d'élèves que treize académies de France : le premier sujet est d'avoir des professeurs devant les élèves. On s'efforce d'y arriver à 100 % chaque jour, y compris en matière de prise en charge des besoins spécifiques, notamment des élèves en situation de handicap.

J'ai lu le rapport de la Cour des comptes avec intérêt. Je ne saurais le commenter, mais je vais donner de la chair à tout cela. La chair, ce sont des femmes et des hommes que l'on doit mobiliser en toute sécurité devant des élèves. On aimerait savoir combien il y aura d'élèves à chaque rentrée, mais c'est totalement impossible.

Les prévisionnistes, l'INSEE, les départements, la région, nos propres services, ne sont pas d'accord entre eux. L'outil parfait n'existe pas.

La discussion relative à l'attractivité des postes de professeurs constitue le sujet majeur de tous les pays de l'OCDE : comment attirer des professeurs de qualité vers le métier d'enseignant ? Notre situation est nettement moins grave que celle du Royaume-Uni, par exemple, qui est en très grande difficulté, notamment s'agissant du premier degré.

Notre pays bénéficie d'un taux de natalité élevé. Nous devons donc accueillir un nombre d'élèves important, ce qui n'est pas le cas d'autres pays outre-Rhin, outre-Pyrénées ou de l'autre côté des Alpes, où la situation n'est pas du tout la même. La France doit faire face au défi de l'attractivité tout en tenant compte de cet apport démographique. S'ajoutent, sur l'ouest francilien, les mobilités migratoires, avec la prise en charge des familles.

La carrière enseignante a par ailleurs totalement changé de nature. Il existe un flux linéaire ordinaire de jeunes gens en troisième année de licence qui souhaitent être professeur des écoles ou professeur d'anglais, et d'autres apports, comme les secondes carrières immédiates et autres. Nous pouvons accueillir des professeurs et les perdre. Dans des domaines où l'on est parvenu à recruter des contractuels, on découvre que deux titulaires partent parce qu'ils ont un accord de mobilité internationale pour trois ans.

Leur seule préoccupation est de savoir s'ils devront repasser le concours à leur retour ou non. C'est très significatif des stratégies de carrière auxquelles nous sommes confrontés, comme le sont d'autres secteurs d'activité - bâtiment, finance, etc.

Nous recrutons au niveau master - et c'est très bien. Nous sommes donc en concurrence avec les autres secteurs professionnels qui ont les mêmes difficultés dans l'ouest francilien.

Il ne vous étonnera pas que, lorsqu'on m'a confié la responsabilité de l'académie, ce sujet constituait un problème. J'ai proposé qu'on fasse une chance du fait que Versailles n'attire pas assez et que l'académie connaisse des difficultés pour recruter suffisamment de professeurs en essayant de construire, dans les années qui viennent, une « académie de formation ». Des jeunes viennent chez nous - et des moins jeunes - y apprendre le métier de professeur. Nous allons servir d'autres académies de France ou d'autres secteurs d'activité.

Au début de l'année 2016, nous savions que nous n'arriverions pas à assurer la rentrée avec les dotations de fonctionnaires, notamment de néo-titulaires et de stagiaires.

Trois incertitudes se présentaient alors : la progression démographique, surtout dans l'Essonne et encore plus dans le Val-d'Oise concernant le premier degré, la montée en effectifs de ce qu'on a appelé le « baby-boom 2000 », qui englobe plusieurs années, et la mesure concernant le droit à redoublement, notamment l'année de terminale. Il y a actuellement 68 000 élèves en terminale. Environ 10 à 15 % n'auront pas le baccalauréat et auront le droit de redoubler.

Face à cette incertitude, six mesures ont été prises dans le cadre d'une doctrine générale qui rejoint ce qui vient d'être présenté par Édouard Geffray.

La première mesure consiste à ne pas laisser les chefs d'établissement faire paraître des annonces d'offres d'emploi. Ce n'est pas ainsi que fonctionne notre secteur. Il s'agit d'avoir une réunion au plus haut niveau, avec moi, Pôle emploi et le directeur régional du travail, afin d'étudier les moyens pour sécuriser ce besoin.

Cette situation inhabituelle nous a permis de mettre en place des réunions dans les bassins d'emploi et de retrouver une gestion de ressources humaines de proximité. Il existe 24 bassins d'emploi dans l'ouest francilien.

Ces réunions attirent beaucoup de personnes. Elles ont lieu à des horaires permettant à tout le monde de venir. Cela conduit à des dépôts de CV, aussi bien pour le premier degré que pour le second. Ceux-ci sont ensuite étudiés par nos inspecteurs. Des contacts seront pris par la suite.

La deuxième mesure consiste à mettre en place une mission *sourcing reporting*. Cela peut sembler étonnant. Pour sécuriser une rentrée, il faut rechercher de potentiels enseignants. C'est ce que nous avons mis en place en février 2017, avec une particularité du fait de la réforme du collège qui, ramenant la première langue vivante en cinquième, nous mettait en difficulté concernant l'espagnol.

Nous avons opéré des recrutements en Espagne, en y envoyant des inspecteurs et des inspectrices. Nous avons accueilli des collègues espagnols titulaires, maîtrisant parfaitement les deux langues, ayant la compétence de professeur mais confrontés, du fait de la baisse de natalité espagnole, à un manque d'emplois d'enseignants dans ce secteur.

La troisième mesure consiste à anticiper les recrutements et les affectations.

Gérard Longuet a rappelé le désarroi des chefs d'établissement. Il s'agit de procéder à des recrutements de contractuels avant la rentrée, en mai-juin, pour préparer ces recrutements et les confirmer dès que nous disposons du schéma d'emplois qui nous est attribué par le ministère.

Il faut que tout ceci soit calé avant le 20 juillet, de telle sorte que les professeurs contractuels que nous allons recruter sachent où ils vont.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Quand recevez-vous ce schéma d'emplois ?

M. Daniel Filâtre. – On a en fait un schéma d'emplois et un schéma de ressources humaines. Nous préparons donc le schéma d'emplois entre novembre et janvier. Nous sommes informés des mouvements de personnels à partir de la présente période jusqu'au 10 juillet.

Les entretiens de prérecrutement de contractuels sont réalisés en juin par les corps d'inspection – ou par les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) dans les départements – et vont démarrer discipline par discipline. Les contrats sont conclus en juillet afin de sécuriser l'emploi au 1^{er} septembre.

La quatrième série de mesures porte sur la fidélisation des contractuels, dont les contrats sont renouvelés pour une durée de deux ans, et sur la revalorisation des rémunérations, que Sophie Moati a, je crois, évoquée.

La cinquième mesure sur laquelle travaillent mes équipes concerne l'accueil et la formation. Nous avons expérimenté l'an dernier avec Pôle emploi l'immersion en établissement durant trois jours, en juin, de demandeurs d'emploi ayant les compétences nécessaires et intéressés par le fait de devenir contractuels. Cela permet à ces personnes comme à nous-mêmes de nous assurer que le projet est solide.

Durant trois jours, le candidat – ou la candidate, car ce sont souvent des femmes – va pouvoir intégrer un établissement. Un protocole d'accueil en établissement est prévu lorsque la personne est nommée. Le contractuel ne fait pas cours durant au moins deux jours et passe dans les classes.

Des ressources pédagogiques et des parcours de formation sont mis à disposition. Depuis la rentrée dernière, j'ai désigné un tuteur rémunéré qui accompagne durant trois mois le contractuel qui arrive dans notre académie. Le tuteur le suit comme s'il s'agissait d'un professeur stagiaire.

Cette mise à disposition de ressources numériques et de parcours de formation consiste à consolider certaines fragilités – le but d'un recteur est d'avoir des professeurs et d'éviter tout ce qui ne va pas dans les classes – et à conduire les personnes qui le souhaitent vers le concours.

Enfin, une lettre d'information bimestrielle numérique cherche à les fidéliser, leur permettant de poser des questions et d'obtenir des informations d'ordre pédagogique et administratif.

Plus de 4 172 candidats dans le second degré et environ 700 dans le premier degré préparent le concours.

Nous sommes enfin très engagés dans la préprofessionnalisation. Nous avons « en stock » 224 étudiants apprentis professeurs (EAP), massivement pour le premier degré, que nous préparons à entrer dans le métier, et 150 alternants de première année.

Je terminerai sur l'adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés. C'est un dossier très difficile. Nous n'avons en effet pas la main sur la prescription et sommes mal représentés dans les commissions MDPH.

Nous ne sommes pas en mesure de faire facilement face aux demandes de prise en charge des élèves en situation de handicap. L'augmentation est forte et les demandes des familles légitimes. L'Essonne

est le département qui m'a posé le plus de problèmes cette année. Un cadre conventionnel doit être proposé devant l'assemblée départementale en attendant les évolutions nationales. Il devrait renforcer le travail en commun entre l'éducation nationale et le département.

Nous avons à peu près 6 000 assistants auprès des élèves en situation de handicap ou ayant un besoin spécifique. C'est beaucoup. 3 300 d'entre eux ont un statut d'AESH, et assurent principalement un accompagnement individuel, les autres étant sous contrats aidés.

S'agissant du premier degré, je trouve l'éducation nationale très réactive, et ce rapport nous aide à réfléchir.

Je voudrais donner un exemple de la difficulté à recruter : nous n'épuisons pas les emplois qui nous sont proposés pour le premier degré. Recruter 1 750 emplois de niveau master pour l'ouest francilien chaque année est extrêmement dur. Nous ne pouvons pas dégrader le niveau de recrutement d'un fonctionnaire. 90 % de ceux que nous avons recrutés seront titularisés. Il faut leur faire acquérir les compétences nécessaires dans ce difficile métier de polyvalence et de prise en charge de tous les élèves, la nation demandant une école inclusive.

Durant les trois dernières, j'ai régulièrement manqué d'une centaine de personnes sur les trois voies de concours. Nous avons, de fait, recruté des contractuels, mais nous nous sommes mis d'accord l'an dernier avec la DGRH pour ouvrir, comme cela a été le cas à Créteil, le deuxième concours.

L'enjeu est d'élargir les bassins de recrutement des professeurs, comme pour le deuxième concours. Nous attirons ainsi les candidats des autres académies qui n'ont pas été retenus et passons à 2 000 recrutements, dont 1 750 sur le concours ordinaire et 250 à côté.

Les recrutements de l'an dernier pour le concours de professeurs des écoles s'établissent selon une courbe de Gauss. Nous recrutons de bons enseignants, mais nous n'avons pas le nombre de candidats suffisant qui vont jusqu'à la fin des épreuves de recrutement, d'où l'importance du prérecrutement et de sélectionner des contractuels de façon sérieuse pour les conduire de manière durable, s'ils le souhaitent, vers le métier d'enseignant.

M. Antoine Lefèvre. - Comme l'a dit Édouard Geffray, remplacer un professeur au pied levé suppose un véritable vivier - et l'expérience de l'académie de Versailles fournit des pistes de travail.

Les contractuels de l'éducation nationale devaient être indemnisés par Pôle emploi à partir de 2018 et non plus par les rectorats. Où en est-on ? Cela a-t-il amélioré les délais d'indemnisation des agents concernés ?

M. Philippe Dallier. - Je voulais revenir sur les disparités territoriales que vous avez évoquées. Avez-vous des chiffres par département ? Les disparités sont-elles si criantes dans les territoires particulièrement difficiles ?

Je vais ici à nouveau évoquer le cas du département de la Seine-Saint-Denis. Nos collègues députés vont rendre cette semaine un rapport selon lequel le mieux doté des collèges de Seine-Saint-Denis est moins bien doté que le moins bien doté des collèges parisiens, dès lors que l'on ne regarde pas les chiffres sur le papier mais les heures de cours effectivement dispensées. Ceci laisse penser que le recours aux contractuels doit y être plus important, à condition qu'on en trouve.

Monsieur le recteur, vous nous avez indiqué que vous alliez avoir recours à un second concours. La Seine-Saint-Denis se sentira moins seule ! Lorsqu'on nous avait annoncé il y a quelque temps que, pour essayer de résoudre le problème de recrutement d'enseignants, on allait créer ce deuxième concours, je l'avais assez mal pris dans le principe, considérant qu'il s'agissait là d'une drôle de discrimination positive !

Vous dites que vous faites aujourd'hui la même chose : cela me soulage, mais je m'inquiète vraiment pour ce département, notamment sous l'angle de l'enseignement, car si on n'arrive pas à améliorer les choses, on ne réglera rien au bout du compte.

M. Vincent Delahaye. – Je ne suis pas étonné du manque de transparence qui a été souligné, que l'on rencontre également dans d'autres domaines, comme celui de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sujet sur lequel je travaille actuellement, alors qu'on demande dans le même temps aux élus la plus grande transparence ! J'aimerais que l'on puisse avoir des éléments plus précis qui nous permettent de juger des choses au plus près.

Combien enregistre-t-on de recrutements de contractuels dans les domaines de l'informatique et du numérique ? Prend-on des mesures pour éviter le départ des contractuels vers le privé, notamment dans certaines sociétés américaines, dont on a entendu parler récemment ? Je pense qu'il existe des dispositions contractuelles que l'on peut inclure pour éviter ce phénomène...

M. Michel Canévet. – Parmi les effectifs comptabilisés, compte-t-on aussi ceux des différents réseaux scolaires qui participent au service public de l'éducation ?

Les conclusions de la Cour des comptes rejoignent nombre d'observations que l'on peut formuler sur le terrain, comme la difficulté, pour certains enseignants, d'intégrer des enfants en situation de handicap compte tenu des effectifs d'appoint alloués par les MDPH et l'éducation nationale.

Ces personnels ne sont pas toujours formés et n'ont pas forcément la capacité de prendre en charge les élèves pour qu'ils s'intègrent dans les classes.

Certains enfants sont accueillis en début d'année et les effectifs d'accompagnement n'arrivent qu'en cours d'année, l'enseignant se retrouvant en très grande difficulté, gérer une classe qui compte des enfants atteints de troubles comportementaux posant en effet d'énormes problèmes.

Je pense que les propositions du ministre tendant à accroître le nombre d'AESH doivent permettre d'apporter une première réponse. Cela amènera des personnels ayant plus de compétences et d'expérience - mais la formation est absolument nécessaire pour assurer une bonne prise en charge des élèves.

Par ailleurs, l'évolution démographique peut-elle constituer une réponse à ce problème ? On observe une baisse de la natalité de 7,5 % entre 2015 et 2018. Sur les quatre premiers mois de l'année, on est au même chiffre : il s'agit donc d'une baisse continue. Cela peut-il améliorer la situation ?

M. Thierry Carcenac. - Avant la loi de décentralisation de 2004, il aurait fallu intégrer à votre enquête tous les contractuels des collèges et des lycées chargés de l'entretien. Le volume aurait été encore plus important !

Ne pensez-vous pas que nous sommes à la confluence de plusieurs logiques, d'une part au niveau de l'État, avec différents silos - la politique de l'éducation, la politique de l'emploi, les contrats aidés, etc. -, l'aspect sociétal, d'autre part, avec la question de la prise en charge du handicap ? Je crois qu'il faudrait, de ce point de vue, faire plus de transversal.

Par ailleurs, Édouard Geffray et Philippe Thurat ont évoqué les relations avec les collectivités territoriales, et notamment avec le conseil départemental. Dans une vie antérieure, j'ai été président d'un conseil départemental. J'ai eu à gérer les MDPH, et j'ai pu constater que les personnels n'étaient pas forcément là pour nous aider à répondre à toutes les demandes, notamment celles relevant de l'éducation nationale. On n'arrivait pas forcément à répondre aux attentes des parents. L'évolution du nombre d'élèves, qui va croissant, risque de poser de nouveaux problèmes.

Nous sommes, là aussi, à la confluence d'une autre logique, celle des relations entre les collectivités territoriales et l'État. Je ne suis pas sûr que l'on y réponde vraiment...

Enfin, le grand débat de l'action publique 2022 est en train de s'ouvrir. Ne serait-il pas opportun d'y intégrer ce type de discussions ?

M. Marc Laménie. - Modeste représentant d'un département rural, les Ardennes, je partage l'avis de mes collègues des territoires ruraux - même si je ne me suis pas plongé dans les chiffres par département.

Vous avez beaucoup parlé de l'attractivité de certains départements : d'autres n'ont pas cette chance, et l'on parle souvent de vacances de postes d'enseignant. L'intérêt des élèves est une priorité, mais je m'interroge sur le chiffre de 3,7 milliards d'euros concernant les contractuels. Par ailleurs, quel

est leur devenir ? Il faut aussi qu'ils puissent intégrer les emplois de titulaires...

Vous avez également évoqué les contrats aidés, le problème des liens avec les MDPH, sujet sur lequel notre ancien collègue Paul Blanc avait rédigé un rapport....

Les difficultés viennent également des relations entre l'éducation nationale l'administration centrale, les rectorats et les inspections d'académie. Qui décide de quoi ? Le Parlement ne dispose pas toujours de tous les éléments d'information.

Enfin, les moyens humains sont une chose, mais il y a aussi les locaux, qui sont à la charge des collectivités territoriales, il ne faut pas l'oublier !

Mme Sylvie Vermeillet. – Quel a été l'impact de la réforme des rythmes scolaires sur le recours aux contractuels ?

Dans le Jura, certains élèves de première sont restés sans professeur de français jusqu'au mois d'avril. Comment est-ce possible ? N'existe-t-il pas des priorités en fonction de l'urgence des situations ?

M. Vincent Éblé, président. – Le Gouvernement a fait le choix de réduire drastiquement le nombre de contrats aidés dans le secteur non-marchand, qui passera de 300 000 exécutés en 2016 à 200 000 en 2018. Comment l'éducation nationale s'est-elle adaptée, notamment en matière d'inclusion scolaire, alors que les besoins ne cessent de croître en la matière ?

Par ailleurs, la Cour des comptes estime que l'une des causes du recours aux contractuels réside dans les modalités de remplacement des enseignants absents. Vous l'avez rappelé, la précédente ministre de l'éducation nationale, Najat Vallaud-Belkacem, s'était saisie de cette question en réactivant les dispositions d'un décret de 2005 qui n'avaient jamais été appliquées et qui prévoient l'élaboration de protocoles pour les remplacements de courte durée au sein des établissements. Pourriez-vous nous préciser, concrètement, comment cette mesure a été mise en œuvre ?

M. Édouard Geffray. – Je crois que le versement de l'allocation de retour à l'emploi par Pôle emploi a été réalisé, sauf erreur de ma part.

Concernant les disparités territoriales, les rectorats ont une vision assez claire de celles-ci dans leurs départements respectifs.

Pour ce qui est du concours complémentaire, il ne s'agit pas de dévaloriser un territoire par rapport à un autre – et cela n'a jamais été le cas. Dans le premier degré, il s'agit cependant d'un recrutement territorialisé et simultané.

Or les personnes intéressées tentent d'abord le concours dans leur académie avant de passer les épreuves dans une autre académie. L'idée du concours complémentaire consiste à offrir à ceux qui sont dans les académies

les plus sollicitées une possibilité de candidater dans le cadre d'un second concours sur des académies territorialement moins attractives. Ce n'est pas un choix par défaut.

Cela donne d'excellents résultats. Versailles va pouvoir en bénéficier cette année. Cela contribue à recruter des personnes très solides. Le dispositif n'est d'ailleurs plus du tout contesté.

S'agissant des contractuels dans le secteur du numérique et de l'informatique, il n'existe pas aujourd'hui de CAPES spécifiques à ces matières. Des réflexions sur le sujet émergent, mais il n'y a pas, à droit constant, de disciplines propres à cet enjeu. Ce sont généralement les enseignants en sciences ou en physique qui délivrent ces formations. Il existe d'ailleurs des certifications à la clef.

Faut-il contraindre l'évolution de ces enseignants vers le privé ? Le cadre général est celui du passage devant la commission de déontologie : tout agent public qui part dans le privé doit passer par cette commission et ne pas avoir été en situation d'exercer un contrôle ou la surveillance de l'entité qu'il rejoint ou au sein de laquelle il prend des parts. Par construction, il est rare qu'un enseignant ait exercé une surveillance ou ait conclu un contrat avec une entreprise.

De manière plus générale, je ne suis pas totalement enthousiaste à l'idée d'ajouter des contraintes supplémentaires. Je pense que l'un des enjeux de l'attractivité est aussi de permettre aux enseignants de faire autre chose à un certain moment de leur carrière. Ils peuvent ensuite réintégrer l'éducation nationale.

C'est une dimension importante de la mobilité. Dans des métiers assez évolutifs, il est assez sain qu'une personne parte quelques années dans le privé et revienne plus tard « polliniser » le système éducatif avec des compétences qui auront été profondément mises à jour au contact des professionnels.

Il faut être vigilant à propos de l'aspect déontologique mais, pour autant, je ne sais pas si la situation des professeurs invite à un durcissement des règles. À titre personnel, j'y serais plutôt défavorable.

Michel Canévet a évoqué la question de l'évolution démographique. Vous avez raison, elle est tangible. À notre échelle, elle se joue sur une vingtaine d'années environ. Aujourd'hui, cela concerne les *baby-boomers* de l'an 2000.

Ma capacité d'adaptation au flux tient au fait qu'une naissance qui a lieu aujourd'hui intégrera le système scolaire dans trois ans et jusqu'à ses dix-huit ans. Les ajustements se font d'année en année, avec des règles territoriales différentes. Certains débats sur les territoires ruraux ont montré qu'il n'existait pas d'effet mécanique. Ce n'est pas parce qu'on a deux élèves de moins dans une classe que l'on ferme la classe - heureusement !

Ces effets sont à rapporter à une réalité extrêmement durable dans le temps, à la fois territoriale et même par classe, ce qui rend les choses un peu plus délicates.

M. Philippe Thurat. – Si on applique cet effet à l’accompagnement du handicap, on a certes une légère baisse de la démographie dans le premier degré mais, en même temps, les parcours des élèves sont plus longs aujourd’hui, et le besoin d’accompagnement ne diminue pas malgré une baisse de la démographie.

On enregistre une baisse démographique dans le premier degré, mais on mène dans le même temps des politiques prioritaires sur les dédoublements des classes de CP et de CE1 en réseaux d’éducation prioritaire renforcés (REP+). Nous devons, en 2019, assurer la scolarisation obligatoire des élèves dès trois ans, qui représente pour nous un coût en emplois.

Enfin, comme l’a dit Édouard Geffray, il n’y a pas d’effet mécanique de la baisse de la démographie sur les structures des territoires ruraux.

M. Édouard Geffray. – Cette année, entre les concours internes de second degré et les concours réservés – dispositif Sauvadet –, ce sont environ 5 000 postes qui seront ouverts et pourvus par des contractuels.

Certains contractuels sont en CDD, en CDI, ou passeront un jour le concours. D’autres vont sortir de l’éducation nationale ou y revenir. On voit également de plus en plus de secondes carrières, certaines personnes de 40 ou 45 ans décidant de devenir enseignants. C’est le poste qui augmente le plus actuellement, à hauteur de 10 % par an. C’est intéressant en termes d’évolution de la sociologie des enseignants.

Quant à la sensibilité en fonction du choix des rythmes scolaires, même si on manque un peu de recul, elle ne m’a pas semblé évidente.

S’agissant des remplacements, la priorité concerne toujours ceux de longue durée. Il existe dans chaque rectorat et dans chaque département une gestion prévisionnelle et quotidienne qui permet de faire plus ou moins face aux besoins. L’objectif est de toujours viser une ouverture maximale mais, dans certains territoires, c’est assez compliqué.

De ce point de vue, la politique mise en œuvre par le recteur Filâtre à Versailles, en lien avec Pôle emploi et la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (Direccte), est très intéressante. L’un des enjeux consiste à favoriser le partage des bonnes pratiques entre rectorats.

M. Philippe Thurat. – Comment amortir la baisse des contrats aidés ? On l’a déjà engagée sur les deux premières années. Pour la rentrée 2018, nous passons à 30 500 contrats aidés, mais la diminution est gérable dans la mesure où 11 200 contrats sont transformés en 6 400 AESH, avec une création de 4 500 ETP d’AESH hors titre 2.

S'agissant du handicap, notre objectif est à terme de répondre uniquement avec des AESH.

M. Daniel Filâtre. – Pour ce qui est de l'indemnisation du chômage transférée à Pôle emploi, l'académie de Versailles a été l'une des dernières à s'y mettre l'an dernier.

Concernant les écarts par département, nous disposons de données concernant le premier degré. Pour le second degré, ce sont plutôt des chiffres académiques. Nous travaillons progressivement en infradépartemental, par bassin. Il s'agit d'unités de vie : on ne peut recruter un professeur qui aurait deux heures de trajet le matin et deux heures de trajet le soir. Il existe donc une correspondance entre la territorialisation des besoins et celle du remplacement.

Y a-t-il des priorités dans les remplacements ? Les personnes recrutées ne restent pas toujours. Le rapport des jeunes diplômés à l'emploi n'a plus la même stabilité qu'auparavant.

En moyenne, dans l'académie de Versailles, on compte 11,1 % de contractuels dans le second degré. Par discipline, cela peut monter jusqu'à 33 % dans les sciences et technologies industrielles, par exemple, où nous ne trouvons pas de professeurs.

Nous sommes souvent obligés de trouver d'autres modèles, en passant des accords avec des entreprises dont les cadres très spécialisés que nous formons assurent des blocs d'heures très faibles.

Je ne puis divulguer les résultats, mais les concours académiques, sur Créteil et Versailles, attirent un peu moins de deux candidats pour un poste. Pour le second concours, on passe à sept candidats pour un poste. On est donc très loin d'une dépréciation du recrutement. Une académie comme Toulouse, qui avait beaucoup de recrutements dans le premier degré, a connu une baisse ces dernières années et doit être à 450 recrutements. Le niveau des étudiants n'a pas changé mais, s'ils sont bien classés et non recrutés, ils sont tentés de passer le concours des deux académies franciliennes, qui recrutent.

On attirait déjà un tiers de candidats hors de nos territoires. Ce second concours, d'une grande attractivité, ne reflète en aucun cas une dépréciation. Ceci résulte de la concomitance des dates dans les différentes académies, alors qu'il existait un décalage il y a quelques années.

Quant au manque de transparence entre départements, les titulaires demandent moins les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) dans les secteurs d'éducation prioritaire. Dès lors, nous nous trouvons avec plus de néotitulaires et de contractuels. Le travail du recteur est de proposer un encadrement et une formation à ces équipes qui ne sont pas moins bonnes, au contraire, à condition qu'elles puissent être accompagnées.

Concernant les relations avec les collectivités territoriales, je pense que les conventions-cadres entre départements et rectorats pourraient inclure peu à peu la sécurisation de l'enseignement.

La fin des contrats aidés a évidemment posé un lourd problème qu'il ne faut pas négliger. Lorsqu'ils n'accompagnaient pas les élèves en situation de handicap, ils accompagnaient les directeurs et les chefs d'établissement dans des missions éducatives de suivi administratif. Ce n'est plus le cas. On doit donc se réorganiser. Je pense que les maires se sont rapprochés des directeurs et directrices d'école.

Comment mieux remplacer les professeurs absents ? La réactivation du décret de 2005 nous y aide. Le recteur et ses directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) doivent s'assurer qu'ils ont calé les bons volumes pour y faire face. Certaines académies recrutent beaucoup de jeunes femmes qui, le concours obtenu, construisent leur vie. Les congés de maternité sont bien sûr totalement légitimes, mais représentent des volumes importants.

Enfin, les données englobent-elles les établissements d'enseignement privé sous contrat ? Pour les chiffres que j'ai donnés, oui : l'académie de Versailles compte 1 800 maîtres délégués contractuels de l'enseignement privé sous contrat, 4 200 pour le second degré public, 600 ou 700 pour le premier degré public.

Mme Sophie Moati. - S'agissant du périmètre de notre enquête, nous n'avons considéré que les personnels contractuels de l'enseignement public, tous les autres, dans l'enseignement privé, étant par définition contractuels.

Pour répondre à la demande de votre commission, il a fallu démontrer comment les ressorts, l'organisation et les conditions d'emploi de l'enseignement public pouvaient constituer des déterminants très importants dans le recours aux contractuels.

Par ailleurs, nous nous sommes concentrés sur les populations les plus importantes de contractuels qui contribuent le plus directement à l'exercice des missions éducatives. Nous n'avons pas traité ni répertorié l'ensemble des personnels pouvant apporter leur aide aux fonctions administratives, leur nombre ne nous étant pas paru suffisamment significatif.

Je souhaiterais revenir sur la question de la prise en compte de la démographie. Édouard Geffray a mis en avant la contrainte démographique comme un élément très important déterminant la question des remplacements.

La Cour des comptes en a parlé de façon bien plus générale dans ses rapports publics thématiques sur la gestion des enseignants, en appelant à

une vision pluriannuelle et à une prise en compte de l'évolution démographique.

S'agissant des contractuels en particulier, on a relevé que l'accélération de leur recours intervenait à un moment où l'on avait créé plus de 56 000 postes. C'est une observation intéressante.

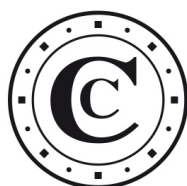
Par ailleurs, notre rapport - et je rejoins les inquiétudes que j'entends derrière le discours de Philippe Thurat - démontre qu'il existe des perspectives de diminution de la démographie des élèves dans le premier degré mais, au-delà de la croissance des besoins que vous évoquez de façon générale dans le système éducatif, la couverture des besoins proprement éducatifs que nous avons examiné dans le cadre de ce rapport continue à progresser.

C'est pourquoi nous posons régulièrement la question des conditions d'emploi des personnels titulaires du ministère de l'éducation nationale.

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial.

**ANNEXE :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES**

Cour des comptes



LE RECOURS CROISSANT AUX PERSONNELS CONTRACTUELS

Un enjeu désormais significatif
pour l'éducation nationale

Communication à la commission des finances du Sénat

Mars 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UNE CROISSANCE DES EFFECTIFS NON MAÎTRISÉE	21
I - UNE AUGMENTATION SENSIBLE DU NOMBRE DES PERSONNELS D'ENSEIGNEMENT NON-TITULAIRES LIÉE AUX MODES DE GESTION DES ENSEIGNANTS	21
A - Un recours important aux enseignants contractuels	21
B - Les modes de gestion des enseignants accroissent par construction le besoin de contractuels enseignants	25
II - UN RECOURS MASSIF AUX CONTRATS AIDÉS POUR FACILITER L'ACCOMPAGNEMENT DES ÉLÈVES HANDICAPÉS EN COMPLÉMENT DES AESH	32
A - Une montée de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap à laquelle l'éducation nationale doit faire face	32
B - Une réponse quantitativement suffisante grâce au recours massif aux contrats aidés	36
III - UNE STAGNATION DES AUTRES CATÉGORIES DE CONTRACTUELS ASSURANT DES MISSIONS ÉDUCATIVES	38
IV - L'APPUI DES VOLONTAIRES DU SERVICE CIVIQUE À LA VIE SCOLAIRE	40
CHAPITRE II UNE GESTION COMPLEXE ET PEU TRANSPARENTE SANS RÉFORME D'AMPLEUR	43
I - DES DONNÉES QUANTITATIVES, BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES OPAQUES	43
A - Une population mal dénombrée et placée en grande partie hors plafond d'emplois	43
B - Une présentation budgétaire éparpillée et incomplète	45
C - Une dépense dynamique évaluée à 3,7 Md€	47
II - DES FRONTIÈRES POREUSES ET DES GESTIONNAIRES MULTIPLES	50
A - Des zones de recouvrements entre missions et nature des contrats	50
B - Une multiplicité de gestionnaires	51
III - UN EMPILEMENT DE RÈGLES SPÉCIFIQUES À CHAQUE CATÉGORIE	53
A - Un recrutement complexe	53
B - Des conditions d'emploi variées	54
C - Des exigences de formation différenciées et mal respectées	56
D - Au plan local, des adaptations destinées à faciliter la gestion des contractuels	59
IV - DES RÉFORMES RÉCENTES TENDANT À SÉCURISER LES RECRUTEMENTS ET STABILISER LE VIVIER	62
A - La rénovation du cadre d'emploi des remplaçants contractuels du 2 nd degré	62
B - Le plan de transformation des contrats aidés en AESH contractuels	65
V - DES MESURES DE GESTION SANS VISION DE LONG TERME	69
A - Des flux limités d'intégration par le concours	69
B - Un élargissement de l'accès aux CDI	70
C - Les risques issus de l'accès aux CDI	73

CONCLUSION GÉNÉRALE	77
GLOSSAIRE	79
ANNEXES	81

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par la présidente de la commission des finances du Sénat, par lettre du 19 décembre 2016, d'une demande d'enquête portant sur « le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 11 janvier 2017. Ce dernier, par une lettre datée du 10 mai 2017, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour, s'engageant à remettre le rapport en mars 2018. Elles ont été déterminées en accord le sénateur Longuet, désigné pour assurer le suivi de l'enquête, et la présidente de la troisième chambre accompagnée du contre-rapporteur.

À la suite de ces échanges, et en accord avec la présidente de la commission des finances du Sénat, trois axes de travail ont été identifiés : une consolidation budgétaire et en effectifs depuis 2014; un recensement des missions et des besoins couverts, l'analyse des processus de recrutement, de gestion et d'allocation des moyens, l'examen des conditions d'emploi et de formation; une analyse spécifique de l'emploi des personnels enseignants contractuels au titre du remplacement des enseignants titulaires. Il a aussi été convenu que l'enquête porterait sur les contractuels du secteur public dont la spécificité des missions est propre à l'éducation nationale, quels que soient leurs statuts (droit public ou privé), à l'exclusion des personnels affectés à des fonctions administratives ou techniques. Ont donc été retenues les catégories aux effectifs les plus conséquents : les contractuels enseignants (remplaçants), les assistants d'éducation (AED), les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), les contrats aidés (sous forme de contrat unique d'insertion, contrat d'accompagnement dans l'emploi ou CUI-CAE).

La Cour des comptes a récemment mené plusieurs contrôles qui ont abordé le sujet des contractuels au sein du système éducatif : enquête sur le remplacement des enseignants, qui avait donné lieu à un référé de la Cour des comptes en date du 23 décembre 2016, enquête sur les assistants d'éducation (AED et AESH), enquête sur le service civique et travaux relatifs aux contrats aidés qui ont débouché sur des insertions au rapport public annuel de 2017, etc. Le rapport public thématique d'octobre 2017 intitulé « gérer les enseignants autrement » comporte également de nombreux constats qui ont nourri les travaux sur les contractuels.

L'instruction de la présente enquête a approfondi et actualisé ces précédents travaux au regard notamment de trois points d'actualité :

- la mise en place d'un nouveau cadre de gestion des contractuels enseignants, à la suite du décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale, qui a été progressivement mis en œuvre au cours de l'année 2016-17, et prend véritablement effet à la rentrée 2017-18 ;

- l'annonce par le Président de la République, le 19 mai 2016, de la création de 32 000 emplois d'AESH sur 5 ans par transformation de 56 000 emplois de contrats aidés (CUI-CAE), toujours mise en œuvre ;
- la décision du gouvernement à la rentrée 2017-18 de réduire fortement le nombre d'emplois aidés, le ministère de l'Éducation nationale bénéficiant néanmoins d'une relative exemption pour les contrats aidés concourant à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, domaine jugé « prioritaire ».

Le lancement de l'enquête a été notifié au ministère de l'Éducation nationale par lettre en date du 18 septembre 2017. Des questionnaires, lui ont été adressés le 19 octobre 2017 après une première série d'entretiens suivis de deux visites approfondies dans les académies d'Orléans-Tours (23 et 24 novembre 2017) et de Reims (22 et 23 janvier 2018). Des entretiens se sont aussi tenus dans l'académie de Créteil (18 janvier 2018) et le syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNDPEN) a été entendu.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires et sur les documents communiqués à la suite des visites dans les académies. Les rapporteurs ont, par ailleurs, directement exploité des données de paye du ministère, mises à disposition par la DGFIP par l'intermédiaire du système d'information de la paye (SI-PAYE).

L'enquête a été réalisée par la troisième chambre de la Cour des comptes. Après avoir été délibéré le 9 février 2018, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 12 février, à la secrétaire générale du ministère de l'Éducation nationale et au directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) d'une part et au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales d'autre part.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 15 mars 2018, par la troisième chambre présidée par Mme Moati, présidente de chambre et en formation composée de MM. Durrleman, Lefebvre, Guibert, Le Roy, Urgin, Rousselot, Potton, Samaran, Tersen et Mme Riou-Canals, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Vergnet, conseillère maître et M. Rougeux, rapporteur extérieur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Barbé, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 20 mars par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, M. Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Les agents contractuels du système scolaire, employés directement par le ministère de l'Éducation nationale ou par les établissements d'enseignement pour assurer la continuité de l'enseignement et l'inclusion au sein du service public et pour soutenir la vie scolaire, sont pour l'essentiel des enseignants (remplaçants non titulaires), des assistants d'éducation (AED), des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et des personnes en contrats aidés (CUI-CAE). Ces agents contractuels, soumis à des régimes très divers, sont de droits public ou privé.

Les non titulaires constituent des effectifs importants et en croissance continue depuis plusieurs années : 203 000 personnes pour l'année scolaire 2016-2017 contre 182 500 deux ans plus tôt. Les agents contractuels représentent près de 20 % des effectifs employés par le système scolaire mais le budget du ministère de l'Éducation nationale n'en rend compte que très imparfaitement. En effet si son plafond d'emplois incorpore environ 50 000 ETP de statut contractuel, quelque 85 000 ETP ne sont pas pris en compte, ce qui représente en fonction des temps partiels, près de 135 000 personnes. Ainsi les effectifs physiques à gérer au sein de l'enseignement public excèdent le million de personnes.

Malgré d'importantes difficultés de consolidation, la Cour estime la dépense annuelle pour l'emploi contractuel à 3,7 Md€ en 2016-2017¹.

Un recours massif aux contractuels sous l'effet de contraintes non maîtrisées

Des enseignants contractuels indispensables au remplacement de longue durée

La hausse des effectifs d'enseignants non titulaires (+15 % entre 2014-15 et 2016-17 pour s'établir à plus de 30 000 ETP) s'explique par une croissance du besoin de remplacement supérieure aux effectifs d'enseignants titulaires remplaçants. Ce besoin a augmenté et changé de nature au cours des années récentes, en raison d'une difficulté accrue à pourvoir les postes ouverts à la rentrée. Depuis 2014, ce phénomène affecte de façon progressive le premier degré jusqu'alors épargné (2 400 postes en 2017) et le second degré connaît des tensions significatives et persistantes (15 % des postes non pourvus au concours du CAPES, dont 21 % en mathématiques en 2016). Aussi, lors de la rentrée, l'éducation nationale est contrainte d'utiliser une part importante des remplaçants titulaires pour pourvoir les postes vacants à l'année, ce qui implique de recruter des contractuels pour couvrir les besoins de suppléance au cours de l'année. Les académies de Versailles, de Créteil et de Lille conjuguent les taux de progression et les niveaux de contractuels les plus élevés.

¹ Pour l'enseignement public (métropole et DOM).

Comme la Cour l'a démontré dans une enquête récente², le mode de gestion qui impose de remplacer un enseignant absent par un autre enseignant en tout point comparable et bénéficiant du même statut est unique au sein des pays développés. Ce modèle reproduit toutes les contraintes du cadre d'exercice du métier d'enseignant alors que le remplacement nécessite par construction plus de réactivité, de proximité et de capacité d'adaptation. Faute d'assouplir ce cadre rigide, le ministère a dû intensifier le recours aux non titulaires alors même qu'il créait 54 000 emplois statutaires supplémentaires entre 2012 et 2017.

Une aide à l'inclusion scolaire des élèves handicapés soumise à une pression non maîtrisée

Le nombre des accompagnants d'élèves en situation de handicap, tous contractuels, a plus que doublé depuis 2014 sous l'effet de la politique d'inclusion scolaire de ces élèves ainsi que des conditions de sa mise en œuvre par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Les prescriptions d'assistance éducative, qui ont doublé depuis 2011, sont prises par une commission départementale à laquelle participent les représentants de l'éducation nationale. Ces prescriptions accordent majoritairement des accompagnements individualisés plutôt que mutualisés et ne sont pas harmonisées au niveau national, provoquant des situations très contrastées difficiles à gérer (parfois plus de 90 % des aides prescrites sont individuelles, voire 100 % dans certains départements). Dans ce contexte, l'éducation nationale a assuré une couverture très élevée des prescriptions de l'ordre de 92 %, grâce à la progression des effectifs d'accompagnants (40 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap – AESH) et au recours accru aux contrats aidés, à hauteur de 43 000 personnes parmi les 64 500 contrats aidés de l'éducation nationale en 2016/2017.

La stagnation du nombre d'assistants d'éducation

L'effectif de contractuels chargés de l'assistance éducative a connu une relative baisse (61 000 personnes en 2016-17) alors que les besoins de surveillance, d'encadrement des élèves et d'appui pédagogique ne se démentent pas. De même, l'élargissement récent des missions du service civique (aide aux devoirs et surtout accompagnement du handicap) conjugué à l'augmentation des postes ouverts (passés de 10 000 à 20 000 lors de la rentrée 2017) accroît de facto le poids de ce dispositif dans l'assistance éducative, ce qui entretient une ambiguïté sur l'utilisation des volontaires que l'absence de contrôle des missions ne permet pas de lever, comme la Cour l'a relevé dans une insertion sur le service civique en 2018.

Un chiffrage difficile et une gestion complexe

Un chiffrage toujours incomplet

Les données du ministère pour décompter les contractuels et chiffrer leur coût sont insuffisantes, en raison de l'importance des contrats à temps incomplet (la quasi-totalité des accompagnants d'enfants handicapés) et de la durée de la plupart des contrats, inférieure à une année scolaire. L'insuffisance des remontées concernant les contractuels employés par les EPLE dans les systèmes d'information ministériels n'a que récemment été surmontée, facilitant une consolidation nationale jusqu'ici assurée grâce au suivi par les services déconcentrés du

² Enquête de la Cour des comptes ayant donné lieu à un référé, *Le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*, 23 décembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

ministère. Si la représentativité du plafond d'emplois ministériel devrait être améliorée grâce à l'intégration progressive des AESH, elle restera incomplète car le plafond n'intègre pas les emplois d'assistant d'éducation. Par ailleurs la meilleure connaissance du coût du remplacement en général, et celui des contractuels remplaçants en particulier, est encore subordonnée à la rénovation en cours du système d'information des ressources humaines.

Un cadrage insuffisant, une exigence de formation non respectée

La multiplicité des règles propres à chaque catégorie et la complexité des circuits de recrutement et de gestion (en particulier pour les contrats aidés) pèsent sur les services déconcentrés et les établissements scolaires. Ils assument une charge lourde et, à certains égards, inadaptée à leur mission (pour les chefs d'établissement). Certains ont pris des initiatives pour faciliter leurs tâches en rationalisant le recrutement et la gestion des remplaçants non titulaires ou en mutualisant la paye des assistants d'éducation et des contrats aidés. Pour simplifier la gestion, il serait utile d'établir une doctrine d'emploi des agents contractuels, notamment en réservant certaines missions à certains contrats, en premier lieu l'accompagnement des enfants en situation de handicap aux AESH.

La formation de ces personnels est incontestablement un point défaillant. Les textes les régissant ne prévoient pas toujours un dispositif précis de formation et un grand nombre de contractuels prennent leurs fonctions sans préparation, alors que les employeurs publics peinent à respecter leurs obligations quand elles existent, notamment pour les contrats aidés. Cette carence est paradoxalement plus accusée pour les contractuels de droit public, en particulier les personnels enseignants.

Faute de réformes profondes, la création d'un vivier de contractuels, gérés de façon de plus en plus rigide

La sécurisation du recours aux agents contractuels rigidifie leur gestion

Les pouvoirs publics ont adopté deux types de mesures en 2016. Un nouveau cadre d'emploi a été bâti pour les contractuels enseignants : s'il améliore leurs conditions de travail et de rémunération et ébauche un dispositif de formation, il décalque en partie le cadre d'emploi des titulaires. Ce faisant, il a entériné le rapprochement de leur gestion avec celle des titulaires, amorcé par les services académiques. Un plan de transformation des contrats aidés en AESH, ouvrant accès à un CDI, est appliqué depuis la rentrée 2016. Il vise à transformer 56 000 contrats aidés en 32 000 emplois contractuels, afin de déprécariser les premiers et de stabiliser le « vivier » des seconds pour faire face au besoin croissant d'accompagnement éducatif.

Ces deux mesures sécurisent le recrutement des agents contractuels et pérennisent leur apport au système scolaire. Mais elles tendent à diminuer la souplesse qui s'attache à une gestion contractuelle : en fait, elles rendent compte de la montée inexorable du recours aux agents contractuels en l'état des modalités rigides de la gestion des enseignants, des difficultés de recrutement et du processus non maîtrisable de prescription d'accompagnement des élèves en situation de handicap.

Une anticipation nécessaire des risques à moyen terme

Ces deux réformes n'agissent pas sur les déterminants du besoin de remplacement ou d'accompagnement des élèves handicapés. Consolidant la présence massive de contractuels au

sein de l'éducation nationale, elles portent en germe des risques pour la gestion des ressources humaines.

Si le rythme de progression des prescriptions et le poids des aides humaines individualisées se prolongent, les 32 000 nouveaux postes d'AESH ne suffiront pas à couvrir le besoin. Dès le vote du budget 2017, 1 351 postes supplémentaires d'AESH ont été autorisés en sus du plan de transformation et, en 2017 comme en 2018, les lois de finances ont permis de recruter plus de 4 000 AESH hors plafond d'emplois du ministère. En outre le ministère est autorisé à continuer à recruter 30 500 contrats aidés à la rentrée 2018 pour maintenir le niveau d'accompagnement et disposer d'un vivier suffisant et de surcroît envisage d'assouplir les conditions d'accès à l'emploi d'AESH.

En revanche, de nouveaux modes de fonctionnement des établissements auraient permis d'anticiper la fin des contrats aidés, singulièrement pour les écoles où l'apport de ces contractuels était important.

Enfin le vivier des agents contractuels de droit public qui peuvent demander au bout de 6 années à bénéficier de CDI va mécaniquement croître, au vu de la population grandissante d'AESH et de l'augmentation du nombre d'enseignants remplaçants contractuels. Les garanties nouvelles accordées à ces derniers par le nouveau cadre d'emploi, notamment le maintien dans l'académie, peuvent les conduire à préférer le CDI plutôt que la titularisation par concours. La coexistence de titulaires et de contractuels pour accomplir une même mission, en l'occurrence le remplacement, n'est ni nouvelle, ni anormale, mais elle va sans doute être plus durable et plus massive que par le passé. Sa persistance obligera alors le ministère à justifier la dualité des règles régissant la « carrière » des uns et des autres, à les faire évoluer vers plus de similitude encore, risquant d'ouvrir la voie à un plan de titularisation, ce qui, dans le contexte actuel des finances publiques, semble délicat.

**

Le recours aux enseignants contractuels sert à ajuster maints processus inhérents à la gestion de l'éducation nationale : d'une part, des besoins d'enseignement particuliers sur les plans géographique ou disciplinaire, d'autre part le bon déroulement des rentrées scolaires et la couverture des remplacements. De même, pourvoir par des emplois contractuels des besoins de vie scolaire qui doivent être appréciés localement et qui peuvent être de nature très variable dans le temps, est justifié.

Pour autant, l'ampleur de la croissance des emplois contractuels est la conséquence de l'absence de réformes structurelles. Il eût été souhaitable et possible d'agir en amont sur les déterminants du besoin, pour revoir le cadre d'exercice du métier d'enseignant et assouplir les conditions de gestion du remplacement comme la Cour a invité le ministère à le faire dans ses rapports publics thématiques de 2013³ et de 2017⁴ sur la gestion des enseignants. Par exemple l'annualisation des obligations réglementaires de service (ORS) dans le secondaire, une plus grande polyvalence disciplinaire des enseignants du second degré, un renforcement des

³ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Gérer les enseignants autrement : Une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

prérogatives du chef d'établissement seraient à même d'apporter plus de souplesse dans l'organisation des enseignements et de réduire le besoin en contractuels. Il en est de même pour les conditions de mise en œuvre de l'inclusion scolaire qui mériterait une forme de régulation en amont, soucieuse d'optimiser les moyens d'accompagnement fournis par l'éducation nationale et d'harmoniser les types de prescriptions au niveau national.

Force est de constater que les mesures récentes touchant les enseignants contractuels ont au contraire répliqué les contraintes spécifiques aux enseignants titulaires. Ainsi le ministère n'a pas saisi l'opportunité d'expérimenter un cadre de gestion souple des enseignants contractuels qui aurait pu préfigurer une évolution de celui des titulaires

Au terme de son enquête qui a mis en évidence un phénomène désormais structurel, la Cour considère que le ministère, face à cet enjeu devenu significatif, ne peut plus s'exonérer de se doter d'une vision pluriannuelle et d'une doctrine d'emploi des contractuels. Cet effort serait d'autant plus utile que la place des non titulaires au sein de la fonction publique fait à nouveau l'objet d'une réflexion d'ensemble.

Recommandations

Afin d'agir sur les déterminants du besoin

1. Assouplir le cadre de gestion des enseignants titulaires, notamment les obligations réglementaires de service, et améliorer le taux d'emploi effectif des titulaires remplaçants (MEN) ;
2. Donner davantage de poids aux services de l'éducation nationale dans le processus de préparation et de décision des prescriptions d'assistance en milieu scolaire pour les élèves handicapés (MEN, MAS) ;
3. Engager une réflexion sur le financement de l'accompagnement des élèves en situation de handicap afin de responsabiliser le prescripteur (MEN, MAS).

Afin de simplifier la gestion

4. Réserver la fonction d'accompagnement des élèves en situation de handicap aux AESH (MEN) ;
5. Encourager la mutualisation des opérations de paye en clarifiant les règles de conventionnement et en assurant une formation aux personnels des agences comptables (MEN) ;
6. Formaliser et organiser les obligations de formation des AE et des AESH (MEN).

Afin de clarifier le suivi et l'information budgétaires

7. Placer tous les personnels du MEN relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois ou prévoir un plafond d'emplois spécifique (MEN) ;
8. Consolider la dépense de suppléance et de remplacement pour produire une information complète et annuelle au Parlement (MEN).

Introduction

Au 31 décembre 2015, la fonction publique de l'État comptait un agent contractuel de droit public sur six emplois, soit 378 939 agents⁵. Cette proportion est remarquablement stable depuis une dizaine d'années⁶. Ces agents non-titulaires sont employés à hauteur d'un tiers par les ministères dont le ministère de l'Éducation nationale et pour les deux autres tiers par les établissements publics administratifs sous tutelle, dont ceux relevant de l'éducation nationale⁷. La proportion des personnels contractuels de l'Éducation nationale s'est accrue dans cet ensemble stable.

Le principe selon lequel les emplois du service public sont occupés par des fonctionnaires a toujours connu des exceptions⁸. La loi « Le Pors » du 13 juillet 1983 a réaffirmé ce principe, l'emploi de fonctionnaires demeurant la règle et le recours aux contractuels l'exception⁹. Le statut général de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique d'État¹⁰ rend ce recours possible lorsque « *la nature des fonctions ou les besoins des services le justifiaient, notamment [...] en cas d'absence de corps de fonctionnaires* », pour couvrir un besoin permanent à temps incomplet ou faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel. Le recrutement de contractuels a ensuite été à la fois plus encadré et plus ouvert. Le recours à des non-titulaires pour occuper des emplois permanents « *lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* » a été restreint en 1987 aux agents de catégorie A¹¹, l'éventualité d'un recrutement en l'absence d'un corps de fonctionnaires étant maintenue. La loi « Sauvadet » n° 2012-347 du 12 mars 2012 a ensuite précisé les conditions de recours à un agent non titulaire pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel¹².

Aujourd'hui, un non-titulaire peut être recruté à titre permanent en cas d'absence de corps de fonctionnaires ou lorsque les besoins des services le justifient pour des agents de catégorie A ou afin d'occuper un temps incomplet. Il peut aussi être recruté ponctuellement en remplacement momentané d'un agent titulaire, pour un motif de continuité de service ou à la

⁵ Au 31 décembre 2015, la FPE compte 2,4 M d'agents. Dans ce total, un agent sur six (15,8 %) est contractuel ; cette proportion s'élève à un agent sur cinq (19,2 %) si on prend en compte ceux ayant occupé un emploi une partie ou la totalité de l'année 2015.

⁶ DGAFP (2017), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2017.

⁷ 160 505 contractuels sont employés dans les établissements publics administratifs sous tutelle (dont les établissements publics locaux d'enseignement –EPL– du 2nd degré, les universités de l'enseignement supérieur et les instituts de recherche) et 64 751 agents le sont par les ministères (dont les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur).

⁸ Le statut général de 1946 (loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946) rénové en 1959 (ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959) prévoyait déjà la possibilité de nommer des non-fonctionnaires sur les postes d'emplois supérieurs laissés à la discrétion du gouvernement.

⁹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (article 3).

¹⁰ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

¹¹ Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social (article 76).

¹² Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dite loi « Sauvadet ».

suite d'un accroissement temporaire de l'activité, ce qui reste conforme à l'esprit de la loi. Les conditions de recrutement et d'emploi sont fixées par le décret d'application n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État¹³.

Le système éducatif dans son ensemble - services centraux et déconcentrés (rectorats et directions départementales) du ministère, EPLE – comprend 150 000 contractuels de droit public : 125 000 dans l'enseignement public et 25 000 dans le privé¹⁴. Comme toutes les administrations, le ministère emploie des non-titulaires « de droit commun » à titre permanent ou à titre temporaire en vertu des dispositions du statut général¹⁵. L'éducation nationale bénéficie en outre d'un aménagement spécifique : la loi lui permet expressément de recruter au sein des EPLE des assistants d'éducation (AE) en qualité de contractuels pour exercer des missions d'assistance et soutien à la vie scolaire¹⁶. Ce contingent, numériquement le plus important, correspond en réalité à un vivier sans cesse renouvelé.

Ces contractuels occupent des fonctions très diverses au sein du système éducatif. Ils permettent d'assurer la continuité de service notamment d'enseignement, l'inclusion des élèves handicapés et l'assistance éducative à l'ensemble des élèves.

**Tableau n° 1 : contractuels de droit public dans l'enseignement public en 2015/16
(personnes physiques)**

	Champ de l'enquête		Hors Enquête					Total
	Enseignants	Personnels de direction et d'éducation	PASS filière admin	PASS filière technique	PASS filière sociale et de santé	ITRF	Apprentis	
<i>Titulaires</i>	706 570	32 854	47 332	561	12 080	9 578		808 975
<i>Non-titulaires (NT)</i>	32 891	83 138	6 031	4	1 334	-	1 083	124 481
<i>Total</i>	739 461	115 992	53 363	565	13 414	9 578	1 083	933 456
<i>Part des (NT)</i>	4,4 %	71,7 %	11,3 %	0,7 %	9,9 %	0 %	100 %	13,3 %

Personnels de direction et d'éducation : comprennent les assistant set accompagnants (AESH) ainsi que d'autres catégories

PASS : Personnel administratif, sociaux et de santé

ITRF : Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation

Source : Bilan social, MEN, 2015-16 (observation au 31 décembre 2015).

À ces contractuels de droit public s'ajoutent de nombreux « contrats aidés » de droit privé (contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi ou CUI-CAE). Hérités des politiques d'emploi, ils viennent dans les établissements principalement en soutien éducatif, parfois en appui administratif. Cette population qui a considérablement augmenté jusqu'en 2016 (74 800), est en diminution depuis peu (environ 65 000 personnes en 2017). Ils sont recrutés par les établissements de second degré du secteur public et de l'enseignement privé. Les EPLE emploient autant de contrats aidés que les collectivités locales (22 % des

¹³ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

¹⁴ Bilan social 2015-2016 du ministère de l'éducation nationale.

¹⁵ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée.

¹⁶ Article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée : « Les emplois permanents de l'État et des établissements publics de l'État énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général (...) 6/ Les emplois occupés par les assistants d'éducation, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement. »

contrats aidés du secteur non marchand), principalement sous la forme actuelle du contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi¹⁷ (CUI-CAE)¹⁸.

Enfin, les volontaires du service civique forment une catégorie à part dans la mesure où ceux-ci ne sont pas dans une relation de travail formalisée par un contrat de travail avec l'organisme d'accueil. Ils n'en demeurent pas moins un contingent supplétif pour le système éducatif.

Les contractuels de l'éducation nationale visés par l'enquête

Au sein de la sphère éducative, l'éducation nationale a recours à plusieurs types de contractuels :

- les personnels d'enseignement qui regroupent enseignants contractuels, personnels d'éducation non-titulaires (CPE) et psychologues non-titulaires (COP) ; seuls les premiers sont dans le champ de l'enquête ;
- les assistants d'éducation (AE) qui sont les personnels d'encadrement et de surveillance des élèves des établissements, certains assurant des missions spécifiques d'accompagnement pédagogique des élèves (AE-AP) et des actions de prévention et de sécurité (AE-PS) ;
- les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), catégorie créée en 2014 afin de pérenniser et de professionnaliser les agents employés pour assurer des missions d'aide à l'inclusion scolaire des élèves handicapés, auparavant placés sous statut soit d'AE, voire de contrat aidé ;
- les contrats aidés, contractuels de droit privé, recrutés directement par les EPLE en vertu d'un parcours de retour à l'emploi. Sous la forme actuelle du CUI-CAE, ils regroupent des agents qui assurent des missions de soutien administratif et à la vie scolaire dans les écoles et les établissements et des agents dédiés à une mission d'accompagnement des élèves en situation de handicap à l'instar des AESH.

Les catégories visées par l'enquête (contractuels enseignants, assistants d'éducation – AED, accompagnants d'élèves en situation de handicap – AESH, et contrats aidés – CUI-CAE) forment un ensemble hétérogène d'un effectif d'environ 200 000 personnes¹⁹.

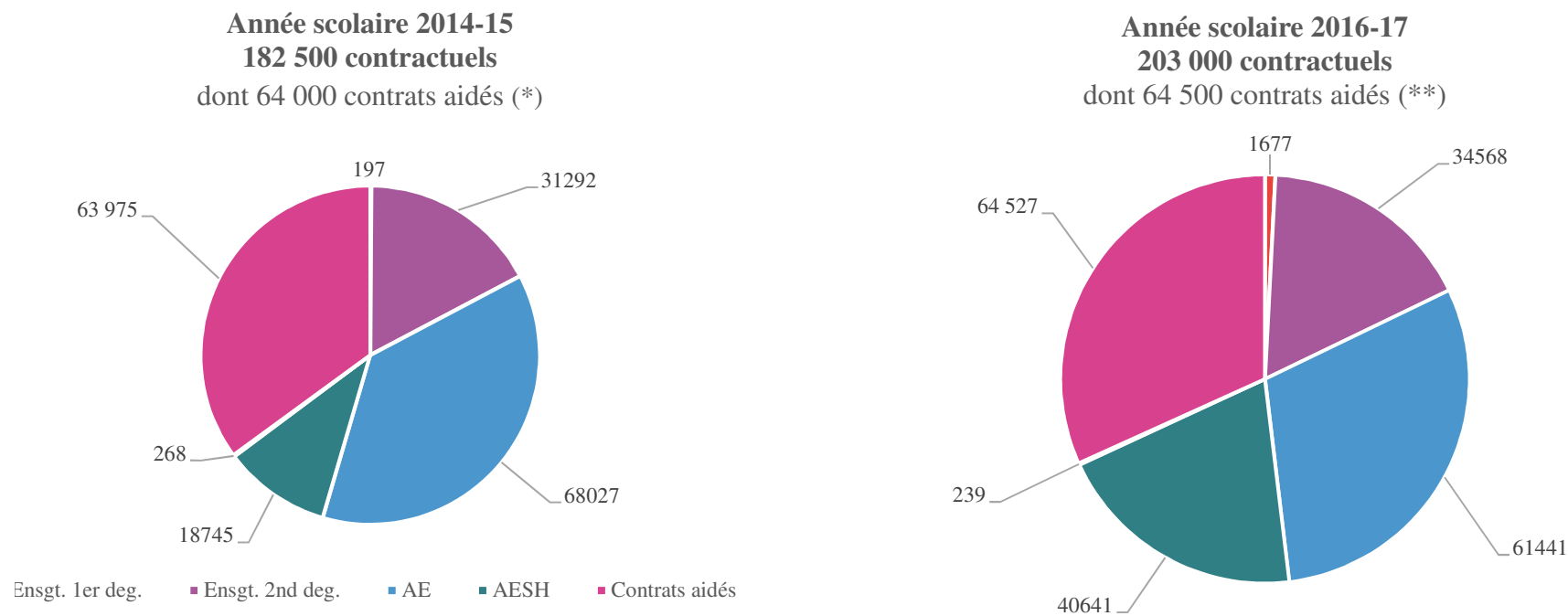
Le rapport examine d'abord sur la période récente la croissance des effectifs explicable par la hausse du nombre de contractuels remplaçants et par l'augmentation des accompagnants des élèves handicapés (partie 1). Il s'attache ensuite à analyser la manière dont le ministère rend compte de leur nombre et de leur coût à la représentation nationale et gère ces effectifs (partie 2).

¹⁷ Créés par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, à visée d'insertion professionnelle et de lutte contre le chômage de masse

¹⁸ Le dispositif des « Emplois d'avenir », contrat d'aide destiné aux jeunes éloignés de l'emploi, est aussi utilisé au sein de l'éducation nationale mais en bien moindre mesure.

¹⁹ Cet effectif comprend les 5 000 contrats aidés recensés dans le programme 230 mais affectés dans l'enseignements privé.

**Graphique n° 1 : répartition des effectifs de contractuels de l'enquête par catégorie en 2014-15 et 2016-17
(hors volontaires du service civique)**



Effectifs personnes physiques. En 2014-15, une partie des AE assure des missions d'accompagnements des élèves en situation de handicap.

() contrats aidés au 1^{er} juillet 2014, autres contractuels au 31 décembre 2014*

*(**) contrats aidés au 1^{er} juillet 2016, autres contractuels au 31 décembre 2016*

Source : MEN, retraitement Cour des comptes

Tableau n° 2 : tableau synoptique des quatre grandes catégories de contractuels (hors volontaires du service civique)

	CONTRAT AIDES (CUI-CAE)	ASSISTANT EDUCATION	ACCOMPAGNANTS DES ELEVES HANDICAPES	ENSEIGNANTS (*)
<i>Missions</i>	Aide aux élèves handicapés (AVS) appui aux directeurs école / appui éducatif en EPLE (EVS)	*Encadrement et surveillance d'élèves (internat/hors internat) / aide à l'utilisation de nouvelles technologies / participation aux activités éducatives, sportives, sociales ou culturelles / encadrement des sorties scolaires et aide à étude / animation de centres documentaires. *Soutien et accompagnement pédagogique (AP) *Actions de prévention et de sécurité (AE-PS)	aide à l'accueil et à l'intégration des élèves et des enseignants en situation de handicap	occupation d'un poste sans enseignant (remplacement) ou remplacement d'un enseignant absent (suppléance)
<i>Nature contrat</i>	droit privé (période d'essai)	droit public (période d'essai)	droit public (période d'essai)	droit public (période d'essai)
<i>Texte principal</i>	titre III du livre Ier de la 5 ^{ème} partie du code du travail (article L. 5134-19-1 et suivants)	Loi 2003-400 du 30 avril 2003 ;	Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (article 124)	Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique d'État décret n° 2016-1171 du 29 août 2016
<i>Principaux textes d'application</i>	Décret n° 2009-1442 du 25 novembre 2009 relatif au contrat unique d'insertion ; Décret n° 2012-1211 du 31 octobre 2012 tirant les conséquences des articles 7, 8 et 13 de la loi prévoyant la création des emplois d'avenir ;	AE : décret 2003-484 du 6 juin 2003 ; arrêté du 6 juin 2003 AE-AP : décret n° 2005-1194 du 22 septembre 2005 AE-PS : décret n° 2012-1000 du 27 août 2012	Décret n° 2014-724 du 27 juin 2014	Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986
<i>Durée</i>	6 mois à 2 ans maximum (60 mois si handicapés ou > 50 ans),	variable (de 1 an à 6 ans)		selon contrat
<i>CDI</i>	impossible	impossible	possible	possible
<i>Service</i>	Moyenne annuelle = 20 heures ; maximum = 35 heures	39 à 45 semaines (dont 36 semaines de année scolaire ; durée annuelle de référence = 1607 heures ; NB: internat = forfait 3 heures par nuit ;	Si temps complet = 35 heures	service hebdomadaire du poste e l'enseignant remplacé
<i>Rémunération</i>	taux horaire SMIC en vigueur	Indice brut 267 (indice majoré 280) => au 01.02.2017: 1269,59 € temps complet; cumul avec une bourse universitaire.si mi-temps ;		depuis 2016 : grilles indicatives de rémunération
<i>Conditions de recrutement</i>	éligibles à ces contrats (critères de Pôle emploi)	De bac (AE) à bac + 2 (AE-PS)	AESH : expérience de 2 ans ou diplôme d'aide à la personne	niveau équivalent à celui de l'enseignant remplacé
<i>Employeur</i>	EPLE	EPLE	EPLE ou État (DSDEN)	État (Rectorat)
<i>Accompagnement</i>	tuteur de droit			tutorat en tant que de besoin
<i>Formation en cours de contrat</i>	80 heures (120 si AVS) dont 20 h (60 h si AVS) d'adaptation à l'emploi et 60h d'insertion professionnelle.	AE: formation d'adaptation à emploi incluse dans temps de service ; crédit 200 heures pour formation universitaire AE-PS : formation spécifique	AESH: formation d'adaptation à emploi incluse dans temps de service	prévue depuis 2016

(*) Par extension, tous les personnels d'enseignements, d'éducation et psychologues (enseignants, CPE et COP). Source : Cour des comptes

Chapitre I

Une croissance des effectifs non maîtrisée

Les agents contractuels de l'éducation nationale constituent des effectifs significatifs et en croissance continue. Sur longue période, la montée des effectifs de contrats aidés au sein du système éducatif explique en grande partie ce phénomène : leur nombre est passé de 40 000 en 2009 à 64 500 fin 2016. D'autres catégories ont aussi connu une augmentation sensible, notamment celle des enseignants contractuels et les AESH.

Pour l'année scolaire la plus récente 2016-2017, leur nombre s'est encore accru, soit 203 000 personnes sous contrat, contre 182 500 deux ans plus tôt.

I - Une augmentation sensible du nombre des personnels d'enseignement non-titulaires liée aux modes de gestion des enseignants

A - Un recours important aux enseignants contractuels

Le système éducatif a traditionnellement recours à des agents non-titulaires afin de pallier le manque d'enseignants dans certaines zones géographiques ou dans certaines disciplines et pour assurer le remplacement des enseignants absents dans le 2nd degré.

Ces personnels ont longtemps été employés dans des conditions de précarité même lorsqu'ils étaient employés de manière durable pour satisfaire des besoins permanents ou lorsqu'ils passaient d'un contrat de remplacement à l'autre parfois sur plusieurs années consécutives. Certains ont bénéficié de dispositifs réguliers de titularisation soit spécifiques (concours réservés), soit communs au reste de la fonction publique²⁰, le dernier en date étant le dispositif issu de la loi Sauvadet en 2012²¹.

²⁰ Les derniers plans massifs de déprécarisation dans les trois fonctions publiques sont les dispositifs issus de la loi « Le Pors » du 11 janvier 1984 (146 000 titularisations dont plus de 50 000 enseignants à la suite du protocole « Bayrou » de 1993). ; de la loi « Perben » du 16 décembre 1996 (60 000 titularisations) ; de la loi « Sapin » du 3 janvier 2001 (33 000 titularisations) sans compter la régularisation de certains « vacataires permanents » (« les Berkani »), en vertu de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 35.

²¹ Contre toute attente, ce dernier dispositif n'a pas rencontré un fort écho parmi les contractuels enseignants de l'éducation nationale.

Le phénomène récent de pénurie de nouveaux enseignants (cf. *infra*) a conduit le ministère à recourir de plus en plus aux contractuels dans le 2nd degré (35 000 agents en 2016-17), et, pour la première fois depuis 2009, dans le 1^{er} degré (environ 2 500 en 2016). Au vu de leurs effectifs et de leur rôle, les contractuels ne peuvent plus être considérés comme simple variable d'ajustement. Ils n'assurent plus uniquement la régulation d'un déséquilibre temporaire entre les besoins en enseignement des établissements et la disponibilité des enseignants titulaires. Ils facilitent l'organisation de la rentrée scolaire en occupant des postes d'enseignant non pourvus par la procédure normale de recrutement²² et assurent l'essentiel des remplacements en cours d'année.

1 - Des effectifs conséquents en nette augmentation

Bien que faible dans le 1^{er} degré, le nombre de contractuels a fortement augmenté, de moins de 300 en 2008 à près de 2 500 en 2016-17.

Tableau n° 3 : effectif d'enseignants non-titulaires dans le 1^{er} degré

	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14 (1)	2014-15	2015-16	2016-17
<i>Personnes physiques</i>	296	262	126	857	958	821	1 329	1 613	2 420
<i>ETP</i>	n.d.	n.d.	n.d.	707	763	788	1 224	1 572	2 368

(1) Sans les contractuels admissibles de la session exceptionnelle 2014 des concours enseignants de 2014. France métropolitaine + DOM

n.d. : non disponible

Source : MEN-DEPP, fichiers de paye, observation en janvier, jusqu'en 2010-2011, base "bulletins de salaire", observation en décembre, depuis 2011-2012.

Le phénomène ne peut plus être considéré comme conjoncturel car toutes les académies, à l'exception de trois d'entre elles (Caen, Clermont-Ferrand et Lille) y ont recours en 2016-2017. Alors qu'il n'était massif que dans l'académie de Créteil, il prend désormais des proportions importantes dans quelques autres.

Tableau n° 4 : répartition des enseignants contractuels dans le 1^{er} degré dans les quatre académies métropolitaines les plus consommatrices (avril 2017)

	Créteil	Lyon	Toulouse	Versailles
<i>Personnes physiques</i>	487	139	85	333
<i>ETP</i>	484,5	133	80,58	321,5
<i>Part des ETP au niveau métropolitain</i>	33,01 %	9,06 %	5,49 %	21,90 %

Source : MEN - DGRH (Requêtes PROPYLEES)

²² En dépit des difficultés de recrutement, le nombre de postes « officiellement déclarés » vacants à chaque rentrée est globalement stable depuis 2011 : environ 1 200 dans le 1^{er} degré et 2 500 dans le 2nd degré. L'éducation nationale s'efforce de placer sur ces postes des enseignants, titulaires (à titre provisoire) ou contractuels avant la rentrée scolaire.

La montée précoce des contractuels de premier degré dans l'académie de Créteil

La montée en puissance des contractuels dans le premier degré a été précoce et rapide. Jusqu'au début des années 2010, on recensait chaque année quelques dizaines de non titulaires (pour un vivier de remplaçants titulaires d'environ 800 ETP). Le besoin devient structurel en 2011-12, sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs : démographie scolaire dynamique, manque d'attractivité d'une académie à forte proportion d'éducation prioritaire et à résultats scolaires dégradés, déperdition constante des PE nouvellement recrutés, proportion élevée de postes vacants et fort absentéisme. Dès 2013-14, des mesures innovantes sont prises, notamment la signature de contrats à l'année de 26 heures par semaine qui permet de pourvoir les postes avant la rentrée. Une première vague de 193 contrats est suivie de la généralisation de ces contrats pour les 671 non-titulaires recrutés l'année suivante. En novembre 2014, un plan d'action triennal en 9 mesures dont deux concernent directement les contractuels est adopté. Sa mise en œuvre, notamment l'organisation de concours supplémentaires de recrutement ouverts aux candidats des autres académies, permet d'accentuer l'arrivée de titulaires et de détendre le besoin de remplacement tout en facilitant la gestion des contractuels.

La présence d'enseignants contractuels dans le 2nd degré est en revanche marquée, ancienne et en forte croissance depuis le début de la décennie. Cette croissance s'accélère nettement depuis 2014.

Tableau n° 5 : évolution des effectifs enseignants dans le second degré public

Ensemble	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14 (*)	2014-15	2015-16	2016-17
<i>effectifs physiques</i>	393 860	389 008	389 787	392 329	386 903	386 961	392 737	396 249	400 211
<i>ETP</i>	n.d.	n.d.	n.d.	381 580	376 462	376 968	382 835	386 708	390 565
Non titulaires									
<i>effectifs physiques</i>	16 257	19 080	21 027	26 776	26 403	26 975	28 364	29 412	31 624
<i>ETP</i>	n.d.	n.d.	n.d.	24 197	23 901	24 353	25 439	26 575	28 619
<i>Soit en % (ETP)</i>	-	-	-	6,34 %	6,35 %	6,46 %	6,64 %	6,87 %	7,33 %

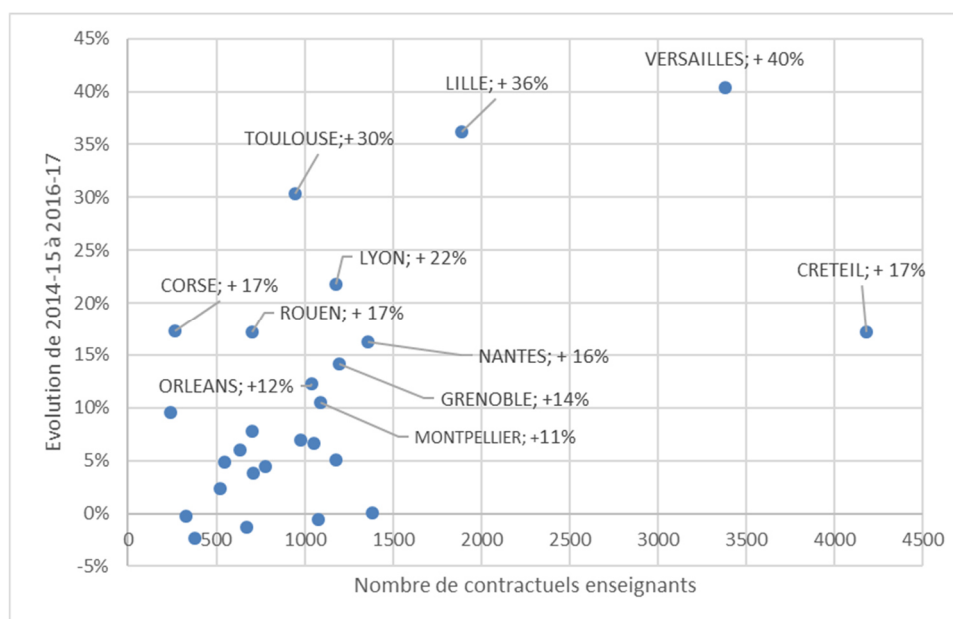
(*) Sans les contractuels admissibles de la session exceptionnelle 2014 des concours enseignants de 201 (6880 personnes, 2 273 ETP)

Source : MEN

En moyenne la croissance observée entre l'année scolaire 2014-2015 et l'année scolaire 2016-2017 est de 16 %.

2 - De fortes disparités de distribution

La présence des enseignants contractuels n'est pas homogène au sein du système éducatif : on observe de fortes disparités tant au niveau géographique que de la voie d'enseignement, de la discipline enseignée dans le 2nd degré, ou encore de la nature de l'établissement d'affectation. Le nombre de contractuels a augmenté de plus de 10 % dans une majorité d'académies et de plus de 30 % dans trois académies comme l'illustre le graphique n° 2.

Graphique n° 2 : nombre de contractuels et évolution depuis 2014-15 par académie

Source : MEN, académies métropolitaines, retraitement Cour des comptes

Géographiquement, le phénomène est particulièrement marqué dans des territoires moins attractifs ou dont les besoins augmentent rapidement. Au sein d'une même académie, d'importantes variations apparaissent : ainsi dans l'académie de Créteil en 2016, le taux de contractuels rapporté à la population enseignante atteint 13,7 % en Seine Saint-Denis (chiffre le plus élevé des départements métropolitains) contre 7,7 % en Seine-et-Marne.

À cette diversité territoriale s'ajoute une disparité entre filières d'enseignements. La voie professionnelle présente un taux de contractuels plus de deux fois supérieur à la voie générale et technologique (12,2 % de contractuels contre 5 %) qui s'explique par l'importance du recrutement d'enseignants issus du monde professionnel. Cependant les non-titulaires des disciplines générales et technologiques sont en hausse sensible. Au sein d'une même filière, le poids des enseignants non titulaires est susceptible de varier d'une discipline à l'autre²³.

Tableau n° 6 : évolution de la part des contractuels parmi les enseignants face aux élèves (%)

	2011	2012	2013*	2014	2015	2016	2017
Disciplines générales et technologiques	3,6	3,8	3,9	4,2	4,4	5	n.d.
Disciplines professionnelles	14	12,5	12,3	11,8	11,9	12,2	n.d.
Ensemble	5,5	5,3	5,4	5,5	5,7	6,2	n.d.

Source : MEN - DEPP

²³ À titre d'exemple, pour l'année 2016, le taux de contractuels enseignants oscille entre 3,4 % pour l'Histoire-Géographie et 11,2 % pour la Technologie. En Espagnol, le taux de contractuels a plus que doublé en 5 ans, passant de 4,3 % en 2011 à 9,9 % en 2016.

Enfin, le taux de recours aux contractuels enseignants est nettement différencié selon la nature des établissements. Les établissements labellisés en éducation prioritaire ont un taux de contractuels plus de trois fois supérieur à celui des établissements hors éducation prioritaire. En moyenne, les collèges hors éducation prioritaire accueillent 4,7 % des non titulaires, contre 13,5 % dans les collèges classés REP+ et 8,6 % pour les collèges REP.

Tableau n° 7 : taux de contractuels par type d'établissement (en %)

Collège hors EP	4,7	Lycée général	2,4
Collège REP	8,6	Lycée général et technologique	3,6
Collège REP+	13,5	Lycée polyvalent	7,3
Collège ensemble	6	Lycée professionnel	10
Tous établissements	6,2		

Source : MEN - DEPP, année 2016-17

B - Les modes de gestion des enseignants accroissent par construction le besoin de contractuels enseignants

1 - Un métier d'enseignant en perte d'attractivité

Comme l'a déjà souligné la Cour en 2013²⁴ et 2017²⁵, le métier d'enseignant connaît une crise profonde d'attractivité, désormais structurelle²⁶. Le recrutement de nouveaux enseignants a été aussi récemment pénalisé par un effet de ciseaux : l'assèchement du vivier de recrutement à la suite de la « masterisation » du recrutement en 2010 et la reprise du recrutement à la suite de la loi de refondation du 8 juillet 2013 qui a de nouveau augmenté le nombre de postes ouverts aux concours après une période de contraction des effectifs²⁷.

²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Gérer les enseignants autrement*. La Documentation française, mai 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique, Gérer les enseignants autrement : Une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, 137 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁶ Le rétablissement, dans la période récente, d'une formation initiale plus substantielle au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) au sein des universités, créées par la loi du 8 juillet 2013, n'a pas endigué cette désaffection pour le métier d'enseignant.

²⁷ Dans le premier degré, le nombre de recrutements a connu des fluctuations importantes, l'étiage étant atteint en 2011 (3 086 admis aux concours externes) avant de s'établir à plus de 10 000 admis par an (12 242 en 2016). Dans le second degré, près de 10 000 enseignants sont recrutés par an, le volume de recrutement le plus bas ayant aussi été atteint en 2011, la réduction ayant été moins marquée (7 622 admis en 2011 aux concours externes contre 11 879 en 2016).

Tableau n° 8 : nombre de lauréats aux concours externes

		2010 (*) ²⁸	2011	2012 (*)	2013	2013-2	2014 (*)	2015	2016
1 ^{er} degré	Postes	6 998	3 100	4 903	8 413	8 500	8 342	11 748	12 688
	Présents	37 520	18 136	18 618	20 436	26 317	26 099	30 875	33 131
	Admissibles	14 508	6 434	8 678	12 281	9 754	13 697	18 523	18 902
	Admis	7 029	3 086	5 121	8 111	7 756	8 285	11 413	12 068

2 nd degré	Postes	8 600	8 600	8 600	11 000	10 750	10 800	13 009	13 593
	Présents	48 002	28 749	30 897	34 921	35 702	45 075	46 582	46 779
	Admissibles	18 921	14 689	14 770	17 366	14 592	19 798	21 813	22 953
	Admis	8 536	7 622	7 773	9 473	7 427	9 477	11 333	11 879

Champ : Métropole + DOM-TOM, tous concours externes et 3^{ème} concours, secteur public

1^{er} degré : CRPE externe, spécial, 3^{ème} concours

2nd degré : CAPES, CAPEPS, CAPET, CAPLP, CPE, COP externes 3^{ème} concours et agrégations

Source : MEN

Phénomène nouveau, la désaffection atteint désormais également le concours de recrutement des professeurs des écoles (CRPE) pourtant réputé plus attractif du fait de son caractère local : 1 232 postes ouverts de PE n'avaient pas été pourvus sur la période 2008-2015, ce qui a conduit, pour la première fois, au recours à des contractuels dans le 1^{er} degré. En métropole, il se cantonne toutefois à certaines académies réputées peu attractives comme celles d'Amiens, de Créteil et de Versailles. Dans ces académies, les concours, dont le taux de réussite est supérieur à la moyenne nationale, ne permettent pas de couvrir tous les postes ouverts faute de candidats en nombre suffisant²⁹.

Dans le second degré, le nombre de postes ouverts mais non pourvus à l'issue des concours est beaucoup plus important. Faute de candidats ou en raison de l'insuffisance de leur niveau, environ 10 000 postes n'ont pas été pourvus dans certaines disciplines du 2nd degré³⁰ entre 2008 et 2015.

²⁸ (*) le bilan social du MENESR pour l'année 2012 précise que « le nombre d'admis aux concours externes est supérieur au nombre de postes grâce à un report de postes non pourvus aux concours internes ». Ce phénomène s'observe aussi en 2010 et en 2014.

²⁹ Le taux de réussite médian aux concours académiques de recrutement de professeurs des écoles (CRPE) en métropole est d'un candidat sur quatre (26,2 %, ratio admis/présents). Dès lors, le niveau de sélectivité des concours académiques de PE est devenu très inégal sur le territoire.

³⁰ L'allemand, l'anglais, l'éducation musicale, les lettres classiques, les lettres modernes, les mathématiques sont les disciplines les plus concernées par ces difficultés. Ces problèmes apparaissent aussi dans certaines disciplines technologiques et professionnelles.

Tableau n° 9 : postes non pourvus au CAPES

Sessions	2010	2011	2012	2013	2013-2	2014	2015	2016
CAPES externe	-	826	706	970	2 322	885	1 046	1 104
% des postes ouverts		16,9 %	14,6 %	15,8 %	31,3 %	14,6 %	14,5 %	14,9 %
dont Mathématiques	-	376	298	393	798	405	343	306
% des postes ouverts		39,6 %	31,4 %	32,5 %	50,1 %	32,6 %	23,8 %	21,3 %
dont Lettres modernes	-	155	52	-	238	183	197	237
% des postes ouverts		19,4 %	7,1 %		20,5 %	17,1 %	15,0 %	18,0 %
dont Anglais	-	131	131	271	436	83	260	170
% des postes ouverts		16,6 %	16,6 %	25,8 %	34,6 %	8,3 %	21,2 %	13,9 %

(*) Cour des comptes à partir des bilans sociaux du MENESR

Source : MEN

En raison de l'effondrement du nombre de candidats par poste – de 5,6 candidats pour un poste ouvert en 2008 au CAPES, toutes disciplines confondues, à 2,7 candidats en 2015 – le ministère n'a pas maintenu son niveau d'exigence pour ne pas abaisser démesurément le nombre de lauréats. Les rapports des jurys de concours, comme les travaux des inspections générales, relèvent désormais des fragilités chez certains lauréats. Même si les licenciements sont peu nombreux, la hausse récente des non-titularisations pour cause de renouvellement (au total 11 % en 2016 dans le premier degré et 10,7 % dans le second degré, soit un stagiaire sur dix) reflète une difficulté réelle.

Les efforts du ministère pour lutter contre la désaffection du métier, telle la promotion de parcours en apprentissage ou en alternance (par exemple le dispositif des « étudiants apprentis professeurs » (EAP) qui a fait suite aux « emplois d'avenir professeurs » de la période 2013-15 ou les « contractuels alternants » dans les écoles supérieures du professorat et de l'enseignement (ÉSPÉ)), sont bienvenus mais restent insuffisants. Le ministère met en avant ses efforts pour revaloriser sur le plan financier le métier d'enseignant. Ces améliorations portent principalement sur l'aménagement des fins de carrière (création d'une classe exceptionnelle).

2 - Une gestion des titulaires très rigide

Au-delà des difficultés de recrutement de nouveaux enseignants, la rigidité des règles d'affectation et de gestion de la ressource enseignante accentue le besoin d'enseignants contractuels. La Cour a observé récemment dans son récent rapport public thématique d'octobre que le ministère avait accompli des efforts en la matière, qui restent insuffisants.

Le système d'affectation ne parvient pas à déployer la ressource enseignante sur tout le territoire et dans tous les établissements. En effet, le « mouvement » des enseignants repose essentiellement sur l'application de barèmes destinés à réguler les affectations dans les académies au niveau national puis dans les établissements au sein de chaque académie. Ces règles permettent de couvrir la plus grande partie des besoins. Le dispositif ne comporte pas

toutefois de dimension qualitative³¹ et conduit à affecter massivement des enseignants débutants³² dans les académies les moins attractives³³ pour compenser les sorties de titulaires. Comme l'a déjà relevé la Cour, la proportion des néo-titulaires affectés dans des établissements réputés « difficiles »³⁴ a cru (20 % en 2011, 23,6 % en 2016). La tendance à affecter les enseignants débutants sur les postes difficiles (ou sur des postes de remplacement, 34 % en 2015) n'a pas été inversée. Par voie de conséquence, dans ces territoires ou établissements peu attractifs, le système éducatif s'appuie naturellement sur les non-titulaires pour pallier le manque de titulaires. Ainsi, néo-titulaires et contractuels se concentrent là où le recrutement de personnel enseignant est le plus difficile.

La gestion de la ressource enseignante souffre d'un manque de flexibilité qui aggrave le besoin en contractuels. À chaque rentrée se pose en effet, à l'échelle de chaque établissement, la question de l'adéquation entre les besoins des maquettes de formation et la disponibilité de la ressource enseignante exprimée en heures d'enseignement.

Dans le 1^{er} degré, les termes de cette adéquation sont relativement simples puisque sauf exceptions, à chaque enseignant correspond une classe. Dans le 2nd degré, ce processus est plus complexe car les maquettes de formation sont disciplinaires. Il aboutit à la création de postes provisoires, appelés blocs de moyens provisoires (BMP), sur lesquels un enseignant peut être temporairement affecté³⁵. Or ce processus est fortement contraint par la définition des obligations réglementaires de service des enseignants (ORS), toujours hebdomadaire en dépit de la dernière réforme de 2014³⁶. Aucune étape n'a été franchie vers leur annualisation qui permettrait pourtant de régler en partie la question des reliquats de service. Le ministère invoque le caractère hebdomadaire de l'emploi du temps des élèves comme une contrainte majeure, pourtant levée dans le 1^{er} degré et dans la voie professionnelle du 2nd degré. En outre, si le régime des décharges a été partiellement réformé, le recours aux heures supplémentaires est limité par l'interdiction d'imposer plus d'une HSA par semaine aux enseignants.

À chaque rentrée, les affectations sur ces supports provisoires et les remplacements sur supports vacants représentent plus de 10 % de tous les postes d'enseignants du second degré

³¹ Qui prendrait en compte par exemple la difficulté des postes, l'expérience acquise par l'enseignant, la nature des projets d'établissement, et la cohérence des équipes pédagogiques. Dans le 2nd degré, de tels postes à profils n'ont concerné que 1 400 affectations en 2018.

³² Le ratio entre les effectifs des enseignants du second degré de 50 ans ou plus par rapport à ceux de 30 ans ou moins est supérieur à 2 dans certaines académies (Paris, Strasbourg, Rennes, Corse, Martinique, Montpellier) et inférieur à 1 dans d'autres (Créteil, Versailles, Guyane, Amiens) pour une moyenne globale de 1,4.

³³ Outre les phénomènes d'héliotropisme, l'attractivité d'un territoire dépend de multiples facteurs en relation avec son degré d'isolement géographique, la qualité de ses infrastructures y compris culturelles et sportives et la sociologie de ses habitants.

³⁴ En 2011 : établissements en zone d'éducation prioritaire, sensibles et réseau « ambition réussite ». En 2015 : établissements sensibles, REP et REP+.

³⁵ Les BMP correspondent à une agrégation de moyens qui ne constituent pas un support où un enseignant peut être affecté à titre pérenne. Ils proviennent soit de reliquats de temps partiels agrégés pour former un service complet, soit de services fractionnés entre plusieurs établissements, soit de services constitués pour une année seulement.

³⁶ Décrets n° 2014-940 et n° 2014-941 du 20 août 2014 (2nd degré, secteur public) et décret n° 2015-851 du 10 juillet 2015 (2nd degré, secteur privé). Ces textes ont assuré la reconnaissance réglementaire d'activités complémentaires à l'activité d'enseignement (recherche, préparation des cours, activités de suivi, d'évaluation, d'orientation etc.) sans y intégrer le remplacement.

(37 787 affectations provisoires pour 305 712 enseignants affectés à titre définitif à la rentrée 2017). On mesure l'importance de ce mécanisme d'ajustement en comparaison avec les effectifs concernés par le mouvement annuel inter académique (environ 20 000 agents) et par les mouvements intra académiques (plus de 70 000 agents). Elles sont plutôt réservées à de jeunes enseignants ou aux titulaires remplaçants en affectation à l'année : les contractuels forment la variable d'ajustement de ce mécanisme.

3 - Des modalités contraignantes de remplacement

En 1988, le Conseil d'État a considéré que « *la mission d'intérêt général d'enseignement [...] impose au ministre de l'Éducation nationale l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires inscrites aux programmes d'enseignement [...]* »³⁷. Le remplacement d'un professeur doit donc être organisé.

Comme l'a relevé la Cour dans ses publications précitées la gestion du remplacement des enseignants absents, pour une courte ou une longue durée, est emblématique des contraintes qui pèsent sur l'organisation du service public scolaire et limitent son efficacité. Le système actuel repose en effet sur le principe selon lequel tout enseignant absent est remplacé à l'identique afin de garantir la continuité et la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves. L'application de ce principe conduit le ministère à réserver chaque année une partie des enseignants titulaires pour assurer du remplacement. En 2015, les effectifs des titulaires remplaçants atteignent plus de 65 000 enseignants et représentent 12,2 % des enseignants dans le 1^{er} degré et 7,3 % dans le 2nd degré.

Tableau n° 10 : effectifs des titulaires remplaçants dans le 1^{er} et 2nd degré

		2014	2015	2016
Effectifs Enseignants remplaçants	1 ^{er} degré	38 941	39 836	41 352 (dont 24 209 disponibles)
	2 nd degré	25 644	25 574	25 322 (dont 9 183 disponibles)
Part des titulaires remplaçants sur l'ensemble des enseignants titulaires (%)	1 ^{er} degré	12,2	12,2	12,5
	2 nd degré	7,4	7,3	7,2

Les effectifs présentés dans ce tableau tiennent en compte des enseignants dont le reliquat de service est affecté à la fonction de remplacement.

Source : MEN, bilan sociaux, à la date d'observation de février/mars de l'année scolaire en cours

³⁷ Conseil d'État, 27 janvier 1988, décision n° 64076. La jurisprudence, peu abondante, est exigeante : l'éducation nationale doit respecter l'obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières obligatoires tel que cela est défini au programme, (dont les maquettes mentionnent des volumes horaires hebdomadaires par matière), sauf dans l'enseignement professionnel où le volume horaire est prescrit à l'échelle d'un cycle entier (annuel pour le CAP ; trisannuel pour le baccalauréat).

Dans le premier degré, cette contrainte est rigoureusement respectée : le dispositif est conçu pour que l'enseignant absent soit remplacé dès le premier jour.

Dans le second degré, où la contrainte disciplinaire s'impose, seules les absences de plus de 15 jours font appel à un remplaçant. En deçà, il revient en théorie à l'équipe enseignante de l'établissement d'assurer une forme de remplacement des heures non dispensées, ce qui est peu pratiqué, le cadre hebdomadaire des ORS rigidifiant la capacité à répondre aux absences de courte durée, mêmes prévisibles³⁸. Un référé de la Cour des comptes avait relevé l'insuffisance de la mise en place de protocoles de remplacement prévus par le décret n° 2005-1035 du 26 août 2005³⁹. La relance de ce dispositif par la circulaire n° 2017-050 du 15 mars 2017 aurait nécessité pour être effective une extension des prérogatives des chefs d'établissements.

Tableau n° 11 : nombre de titulaires remplaçants affectés à l'année (2nd degré public)

ETP, en octobre	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	08-17
Titulaires remplaçants	36 508	32 769	31 299	29 485	29 085	26 088	26 251	25 875	25 130	24 801	-32,1 %
Titulaires remplaçants affectés à l'année	19 687	19 046	17 840	18 194	18 001	16 462	17 274	17 305	17 265	17 017	-13,6 %
Titulaires remplaçants disponibles pour du remplacement ou de la suppléance en cours d'année	16 821	13 723	13 459	11 291	11 084	9 626	8 976	8 570	7 865	7 784	-53,7 %
Part des titulaires affectés à l'année	53,9 %	58,1 %	57,0 %	61,7 %	61,9 %	63,1 %	65,8 %	66,9 %	68,7 %	68,6 %	

Les « affectés à l'année » comprennent les AFA et par hypothèse les REP affectés dès le mois d'octobre

Source : MEN, Requêtes SIRH « Propylées » à la date d'observation d'octobre ; fonction ENS et DOC, hors disciplines PEGC
Retraitement Cour des comptes

Non seulement les effectifs des titulaires remplaçants ont nettement baissé depuis 2009 (- 21 % dans le 2nd degré) mais encore leur intervention en cours d'année a aussi diminué. En effet, ils sont de plus en plus mobilisés dès la rentrée scolaire pour occuper des postes rendus vacants du fait des faibles rendements aux concours, d'arbitrages tardifs pour ouvrir un poste sur support provisoire, d'un défaut d'affectation à l'issue du mouvement ou d'une désaffectation de dernière minute. Ce phénomène est particulièrement significatif dans le 2nd degré. Le nombre de titulaires remplaçants a diminué d'un tiers depuis 2008 mais le nombre de leurs affectations sur des postes à l'année n'a que légèrement baissé. Par conséquent, dès la rentrée scolaire, les deux tiers des titulaires remplaçants ne sont plus disponibles pour assurer des missions de remplacement et de suppléance en cours d'année⁴⁰.

³⁸ Le recours aux titulaires remplaçants pour des remplacements de courte durée, théoriquement possible, reste très marginal, de l'ordre de 20 000 heures par an pour la France entière en raison des délais de leur faible disponibilité (cf. *infra*) et de leurs délais de route.

³⁹ Les protocoles de remplacement réglementairement prévus par le décret n° 2005- 1035 du 26 août 2005 sont restés lettre morte comme l'a relevé le référé pré-cité de la Cour des comptes sur *le dispositif de remplacement des enseignants des premier et second degrés*.

⁴⁰ Cette évolution est particulièrement marquée dans certaines académies comme Caen, Clermont-Ferrand, Créteil, Lyon, Nantes, Orléans-Tours, Poitiers, Reims, Rennes, Rouen, Strasbourg et Versailles qui « prélèvent » plus de 70 %, toutes disciplines confondues, de leur vivier de TR avant même la rentrée scolaire.

Des titulaires remplaçants en partie indisponibles (données juin 2017)

Situation reconnue par l'administration, une partie des titulaires remplaçants du 2nd degré est elle-même en partie indisponible, pour plusieurs raisons :

- la première (867 ETP) consiste à verser le sous-service des enseignants dans le 2nd degré dans les moyens de remplacement, bien qu'il ne soit pas mobilisable en pratique parce qu'il est inférieur à un tiers du service dû ;
- la seconde (576 ETP) correspond à des enseignants considérés en surnombre disciplinaire dans l'attente d'un rééquilibrage de la population enseignante de l'académie ;
- la troisième (517 ETP) concerne les enseignants en incapacité professionnelle de faire la classe, placés en position de TR mais qui ne peuvent être sollicités que de manière marginale.

Pour ces motifs, le ministère estime qu'un tiers de la ressource disponible pour effectuer des remplacements en cours d'année est en réalité peu ou pas mobilisable. Rapportée à la population de tous les TR du 2nd degré, y compris ceux affectés sur des postes à l'année, cette déperdition n'atteint plus que 11 % des effectifs.

Le ministère a pris en 2017 une série de mesures supplémentaires en faveur du remplacement des enseignants absents⁴¹. Ces mesures, qui visent notamment diminuer le besoin en agissant sur les motifs « institutionnels » d'absence (dont les congés de formation)⁴² et à améliorer le rendement des titulaires remplaçants, ne bouleversent pas l'organisation générale du remplacement⁴³.

**Tableau n° 12 : part des non-titulaires dans les moyens
de remplacement et de suppléance dans le 2nd degré public**

ETP en activité	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	08-17	Taux annuel
Non-titulaires (NT)	13 933	16 492	18 261	22 204	22 217	24 427	22 557	23 654	25 547	27 320	96,1 %	7,8 %
Titulaires (T)	36 508	32 769	31 299	29 485	29 085	26 088	26 251	25 875	25 130	24 801	-32,1 %	-4,2 %
Total général (NT et T)	50 441	49 261	49 560	51 688	51 302	50 515	48 808	49 529	50 677	52 121	3,3 %	0,4 %
% NT dans le total	27,6 %	33,5 %	36,8 %	43,0 %	43,3 %	48,4 %	46,2 %	47,8 %	50,4 %	52,4 %		

Source : MEN, Requêtes SIRH « Propylées » à la date d'observation d'octobre ; fonction ENS et DOC, hors disciplines PEGC
Retraitement Cour des comptes

⁴¹ Circulaire n° 2017-050 du 15-3-2017 portant sur l'amélioration du dispositif de remplacement.

⁴² En anticipant les absences générées par l'institution, en prévoyant la possibilité de formations pendant les petites vacances scolaires sur la base du volontariat et en définissant le plan de formation en tenant compte des constats de saisonnalité des absences sur une année scolaire.

⁴³ Dans le 1^{er} degré, le décret n° 2017-856 du 9 mai 2017 a réorganisé les brigades de remplacement et redécoupé les zones de remplacement facilitant une gestion départementale. Dans les faits, la mise en place de ces brigades, fort enjeu de dialogue social, n'est pas achevée. Dans le 2nd degré, l'action des académies pour réaménager les zones, comme l'indique le ministère, « se heurte cependant à certaines réalités géographiques ». Le ministère rappelle également qu'un pilotage renforcé du dispositif doit être mis en place par les services académiques.

Les contractuels complètent le dispositif. Ils se sont progressivement substitués aux titulaires et représentent désormais plus de la moitié des moyens mobilisés de remplacement et de suppléance (52,4 % en 2017).

II - Un recours massif aux contrats aidés pour faciliter l'accompagnement des élèves handicapés en complément des AESH

A - Une montée de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap à laquelle l'éducation nationale doit faire face

1 - L'exigence d'une école plus inclusive

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative aux personnes en situation de handicap fait obligation d'assurer à l'enfant en situation de handicap une scolarisation en milieu ordinaire au plus près du domicile, de garantir une continuité du parcours et d'assurer l'égalité des chances aux examens. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République introduit dès son deuxième article, le principe de l'école inclusive pour tous les élèves sans aucune distinction. Ces lois répondent aux attentes des parents en faveur d'une école plus inclusive alors même que le handicap englobe désormais un large spectre de troubles : outre les handicaps physiques, sensoriels ou psychologiques et les troubles du spectre autistiques, les troubles d'apprentissage au sens large – dont les troubles « dys » (dyslexie, dysgraphie etc.) – les troubles du comportement (déficit d'attention, difficultés de concentration voire difficultés d'intégration sociale) sont désormais qualifiés de handicap.

2 - Un processus au terme duquel la prescription échappe largement à l'institution scolaire

Dans chaque département, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) est l'instance qui se prononce sur l'orientation des personnes handicapées, notamment sur la scolarisation des enfants. Elle prescrit les mesures d'assistance humaines et attribue toutes mesures de compensations nécessaires à cette scolarisation. L'éducation nationale participe à la démarche : en amont, elle fournit les informations relatives à la situation scolaire de l'enfant⁴⁴ et participe à l'équipe pluridisciplinaire qui prépare un projet personnalisé de scolarisation (PPS) ; elle siège au sein de cette commission parmi les élus, les représentants des services départementaux et les associations d'usagers et de parents d'élèves,

⁴⁴ Le GEVA-Sco (guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation) est renseigné par l'équipe éducative et transmis à l'équipe disciplinaire d'évaluation placée auprès de la MDPH. Cette équipe comprend des représentants de l'EN : elle élabore un projet personnalisé de scolarisation qui est transmis à la CDAPH pour décision.

sans voix prépondérante⁴⁵. L'IEN-ASH départemental et l'enseignant référent⁴⁶ assurent le lien entre les deux institutions. L'enquête de la Cour des comptes a montré que dans les départements où les relations étaient étroites entre l'institution scolaire et les autres partenaires, le niveau et la nature des prescriptions étaient plus faciles à mettre en œuvre parce qu'elles laissaient plus de latitude à l'éducation nationale pour en assurer la mise en œuvre (en ne prescrivant pas un volume fixe d'heures d'accompagnement par exemple).

En fonction de la nature du handicap de l'enfant et de son PPS, la scolarisation peut se dérouler en milieu ordinaire avec des aménagements et des aides particulières (équipements ou matériels scolaires particuliers, adaptation des transports scolaires, accompagnement, etc.) ou au sein d'un établissement médico-social. En tout état de cause, la prescription s'impose au ministère de l'éducation nationale qui doit recruter et financer l'accompagnement.

L'élève peut être scolarisé dans une unité spécialisée implantée dans les écoles ou les établissements de second degré, appelées unités localisées d'inclusion scolaire (ULIS). Ces classes emploient des enseignants spécialisés et des AESH dédiés, désignés « AESH-co ». En 2015, le territoire français (métropole et DOM) comptait 4 656 unités dans le 1^{er} degré (scolarisant 48 361 élèves) et 3 329 dans le 2nd degré (scolarisant 36 060 élèves) et employaient 6 723 AESH-co (3 810 dans le 1^{er} degré et 2 913 dans le 2nd degré).

Il peut aussi être admis dans une classe ordinaire : il bénéficie alors d'un accompagnement qui peut être individuel ou, depuis 2012⁴⁷, mutualisé. Le premier, réservé aux enfants qui requièrent une attention soutenue, continue et exclusive, est attribué pour une quotité horaire déterminée alors que le deuxième est plus souple, dans la mesure où l'agent peut apporter son aide à plus d'un élève⁴⁸.

Les pratiques des commissions en matière de prescription d'accompagnement en milieu ordinaire varient fortement d'un département à l'autre. En effet, chaque commission départementale apprécie souverainement l'intensité de l'aide humaine nécessaire à la scolarisation, qu'il s'agisse de la nature de l'accompagnement (individuel ou mutualisé) ou de sa longueur (en heures par semaine de cours) lorsque l'aide est individuelle. La prescription d'un accompagnement mutualisé n'est généralement pas quantifiée, ce qui laisse une marge de manœuvre pour l'organiser au sein de l'institution scolaire.

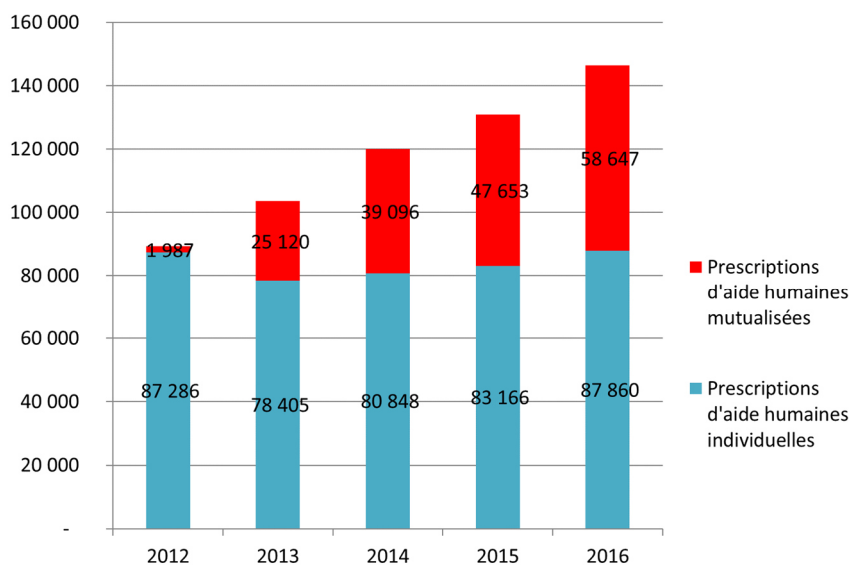
⁴⁵ La CDAPH est intégrée au sein de la MDPH qui fait office de guichet unique pour les familles. Sa composition est fixée par l'article R. 241-24 du code de l'action sociale et des familles : représentants du département, des services et des établissements publics de l'État, des organismes de protection sociale, des organisations syndicales, des associations de parents d'élèves et, pour au moins un tiers de ses membres, des représentants des personnes handicapées et de leurs familles désignés par les associations représentatives, et un membre du conseil départemental consultatif des personnes handicapées.

⁴⁶ L'enseignant référent est un enseignant spécialisé titulaire du CAPA-SH (Certificat d'Aptitude Professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap) ou du 2 CA-SH (Certificat Complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap), aujourd'hui remplacés par le CAPPEI (certificat d'aptitude professionnelle aux pratiques de l'éducation inclusive). Il suit les élèves handicapés d'un secteur géographique donné, que la scolarisation ait lieu dans un établissement ordinaire, un établissement médico-social, ou à distance, à domicile. À la rentrée 2017, les enseignants référents représentaient 1 578 ETP.

⁴⁷ Décret n° 2012-903 relatif à l'aide individuelle et à l'aide mutualisée apportées aux élèves handicapés.

⁴⁸ Sauf circonstances exceptionnelles où plusieurs enfants sont dans la même classe, l'accompagnement mutualisé s'apparente toutefois plus à une aide individuelle séquentielle entre élèves.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de prescriptions des CDAPH selon leur nature



Sources : RAP de la MIES de 2013 à 2016

L'aide mutualisée reste globalement minoritaire mais on observe d'importantes différences d'un département à l'autre qui ne reflètent pas seulement celles des bénéficiaires mais traduisent des divergences d'appréciation entre MDPH sur la nature et le volume d'accompagnement requis dans des situations comparables, comme le montrent les quelques exemples dans le tableau ci-dessous (cf. annexes).

Tableau n° 13 : répartition des prescriptions d'accompagnement dans quelques académies

Départements et ACADEMIES	Prescriptions aide individuelle au 31/03/2017	Prescriptions aide mutualisée au 31/03/2017	% aide individuelle	% aide mutualisée
<i>Doubs</i>	447	329	58 %	42 %
<i>Jura</i>	134	547	20 %	80 %
<i>Haute-Saône</i>	440	0	100 %	0 %
<i>Territoire de Belfort</i>	221	9	96 %	4 %
<i>BESANCON</i>	1 242	885	58 %	42 %
<i>Alpes-Maritimes (006)</i>	1 579	386	80 %	20 %
<i>Var (083)</i>	1 863	15	99 %	1 %
<i>NICE</i>	3 442	401	90 %	10 %
<i>Bas-Rhin</i>	512	846	38 %	62 %
<i>Haut-Rhin</i>	1 017	31	97 %	3 %
<i>STRASBOURG</i>	1 529	877	64 %	36 %
<i>FRANCE</i>	91 066	63 366	59 %	41 %

Source : MEN, retraitement Cour des Comptes

Le souhait d'optimiser les moyens d'accompagnement qui passe, pour le ministère de l'Éducation nationale, par le développement notamment de l'aide mutualisée⁴⁹, n'est pas toujours compris et partagé par les membres de la CADPH

Un mouvement de rapprochement, initié par le ministère chargé de l'Éducation nationale et le secrétariat d'État aux personnes handicapées, débute. La première étape consiste à diligenter une mission d'inspection commune sur la question des modalités d'évaluation des besoins d'accompagnement par les MDPH, et des disparités territoriales constatées dans les notifications. Ces éléments de diagnostics devraient permettre aux ministères en lien avec la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de créer un cadre méthodologique pour rapprocher les prescripteurs que sont les MDPH et l'éducation nationale responsable de la mise en œuvre et du financement et des décisions prises⁵⁰.

3 - Une montée rapide du nombre d'enfants en situation de handicap à scolariser

Pour les élèves scolarisés dans les établissements ordinaires, le nombre de prescriptions d'accompagnement a nettement augmenté depuis 2012 (+64,1 % en 4 ans soit un rythme annuel moyen supérieur à 10 %). L'éducation nationale est parvenue à maintenir le taux de couverture des prescriptions à un niveau très élevé : en 2016, il s'élevait à 92,6 % (93,4 % pour les prescriptions d'aide individuelles et 91,5 % pour celles d'aide mutualisée). Au total, plus de 135 000 élèves bénéficiaient en 2016 d'un accompagnement et environ 10 000 enfants étaient en attente.

⁴⁹ Le ministère ambitionne de faire en sorte que l'aide mutualisée devienne la modalité d'accompagnement par défaut tandis que l'aide individuelle serait réservée aux élèves lourdement handicapés. Une autre piste serait, selon le ministère, de mutualiser des moyens d'accompagnement entre établissements et circonscriptions, initiative dont une expérimentation serait en cours dans l'académie d'Aix-Marseille.

⁵⁰ Selon le ministère, quelques axes ont déjà été déterminés dont l'objectif de construire un projet territorial commun entre les rectorats, ARS et les MDPH, et la construction d'indicateurs départementaux communs.

**Tableau n° 14 : évolution des prescriptions des CDAPH
pour la scolarisation des élèves en situation de handicap**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ12-16 (%)
Taux de couverture des prescriptions en % (1)	92,8	93,0	94,5	93,8	93,9	92,6	
Dont aide humaine individuelle		93,4	94,8	94,0	93,9	93,4	
Dont aide humaine mutualisée		73,4	93,5	93,2	93,9	91,5	
Nombre de prescriptions reçues (2)	75 559	89 273	103 525	119 944	130 819	146 507	64,1
Dont aide humaine individuelle		87 286	78 405	80 848	83 166	87 860	0,7
Dont aide humaine mutualisée		1 987	25 120	39 096	47 653	58 647	2 852
Part de l'aide mutualisée %	-	2	24	33	36	40	1 698
Nombre d'élèves en situation de handicap bénéficiant de l'aide prescrite (1)*(2)	70 119	83 024	97 831	112 507	122 839	135 665	63,4
Dont aide humaine individuelle	-	81 565	74 340	76 020	78 093	82 026	0,6
Dont aide humaine mutualisée	-	1 458	23 491	36 487	44 746	53 639	3 578
Part de l'aide mutualisée %		2	24	32	36	40	2 151
Nombre d'élèves en attente	5 440	6 249	5 694	7 437	7 980	10 842	73,5
Dont aide humaine individuelle		5 721	4 065	4 828	5 073	5 834	2,0
Dont aide humaine mutualisée		529	1 629	2 609	2 907	5 008	848
Part de l'aide mutualisée %		8	29	35	36	46	446

Champ : enseignements public et privé des premier et second degrés, France métropolitaine et DOM.

Sources : RAP de la MIES de 2013 et 2016, retraitement Cour des comptes

B - Une réponse quantitativement suffisante grâce au recours massif aux contrats aidés

Le ministère parvient à répondre à la demande en s'appuyant sur plusieurs catégories de personnels, toutes sous statut contractuel.

Jusqu'à la rentrée 2014-2015, une catégorie des assistants d'éducation, sous l'appellation « d'auxiliaires de vie scolaire » (AVS), remplissait cette fonction. Le ministère les a transformés en 2014 en une catégorie particulière dotée de caractéristiques propres destinées à les pérenniser et à les professionnaliser : les « accompagnants des élèves en situation de handicap » (AESH)⁵¹. Cependant, cette catégorie a augmenté à un rythme insuffisant au regard des besoins : +3,7 % entre les rentrées 2013 (18 829 ETP) et 2016 (19 541 ETP). À la rentrée 2017, plusieurs milliers d'AESH supplémentaires ont été recrutés à la faveur d'un plan de transformation (cf. *infra*).

Pour cette raison, le ministère a recours, de façon croissante, aux contrats aidés. La relance de ce dispositif d'insertion professionnelle, sous forme depuis 2010 du Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) a précédé la montée du

⁵¹ Loi de finances pour 2014 créant un nouveau chapitre dans le code de l'éducation intitulé : « dispositions spécifiques relatives aux accompagnants des élèves en situation de handicap » et décret du 27 juin 2014 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

besoin d'accompagnement des élèves en situation de handicap. Ce dispositif présente deux avantages :

- il procure une réelle souplesse de gestion, reconnue en ces termes par le ministère⁵² : « le dispositif des contrats aidés permet aux académies un ajustement de la couverture des prescriptions des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) au plus près des besoins. L'existence d'un vivier permet de répondre à ce besoin de souplesse. Par ailleurs, la durée maximale d'un contrat aidé étant de deux ans (sauf conditions spécifiques liées en particulier à l'âge et au handicap), les EPLE, par prudence et afin de conserver un peu de souplesse dans l'allocation de leurs moyens privilégient régulièrement des contrats d'un an, couvrant une année scolaire » ;
- il induit une charge budgétaire moins importante pour le MEN que celle des contractuels de droit public puisque le ministère ne prend en charge qu'une partie de la rémunération correspondant en moyenne à 30 % du salaire brut et les charges annexes. Cette part représente environ 12,6 % du coût total « employeur » soit 4 438 € annuels (370 € /mois) et par contrat⁵³.

Depuis 2013-2014, les circulaires ministérielles de rentrée relatives aux contrats aidés affichent clairement la priorité accordée aux missions d'accompagnement des élèves en situation de handicap pour la répartition du contingent.

**Tableau n° 15 : notifications des quotas de CUI aux académies
(personnes physiques)**

	Handicap	Aide aux directeurs d'école et Vie scolaire	Total
Rentrée 2013	44 960	22 000	66 960
Rentrée 2014	47 357	22 000	69 357
Rentrée 2015	56 221	23 136	79 357
Rentrée 2016	44 800	23 357	68 157
1 ^{er} mars 2017 (*)	49 800	23 357	73 157
Rentrée 2017	Objectif 50 000	Objectif 0	50 000
Situation au 1 ^{er} janvier 2018	43 057	8 730	51 787
Rentrée 2018	Objectif 30 500	Objectif 0	30 500

(*) Une mesure nouvelle de création de 5 000 CUI-CAE en faveur du handicap a été notifiée le 1^{er} mars 2017. Champ : France métropolitaine + DOM, secteurs public et privé.

Source : MEN, enquête DAF, PAP2018

En moyenne nationale, environ 70 % des contrats aidés s'occupent d'élèves handicapés. Cette moyenne masque toutefois des disparités importantes selon les académies : la part des

⁵² Réponse à l'enquête de la Cour sur les contrats aidés ayant donné lieu à une insertion dans le rapport public annuel 2018, Tome II. La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, p.137-164. La Documentation française, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵³ Les frais de formation restent à la charge du ministère et le solde restant est pris en charge par le ministère chargé de l'emploi

CUI dédié à l'accompagnement varie de moins de 50 % (Corse et DOM) à plus de 80 % (Limoges, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Poitiers, Rennes, Toulouse).

Au total, on dénombrait fin 2017 plus de 42 000 AESH (soit près de 26 800 ETP) et plus de 43 000 contrats aidés (soit environ 25 000 ETP) affectés à l'accompagnement d'élèves en situation de handicap.

III - Une stagnation des autres catégories de contractuels assurant des missions éducatives

Les assistants d'éducation (AED) exercent depuis 2003 les missions anciennement dévolues aux maîtres d'internats / surveillants extérieurs (MI/SE) dans les collèges, lycées et, pour une faible partie, dans des écoles. Le champ de leurs activités, initialement limité à celui des anciens « surveillants », a été progressivement élargi : appui aux personnels enseignants pour le soutien et l'accompagnement pédagogiques en 2005 (assistants d'éducation – aide pédagogique – AE-AP), participation à l'aide aux devoirs et aux leçons dans le cadre de l'accompagnement éducatif en 2008, actions de prévention et de sécurité en 2012 (assistants d'éducation – prévention et sécurité -AE-PS).

Avoisinant les 49 000 ETP, les effectifs des AED ont légèrement diminué ces cinq dernières années scolaires (- 4 %). On observe un redressement en 2016-2017 qui semble interrompre le mouvement de baisse mais ne permet pas de retrouver le niveau de la période 2012-2014.

Tableau n° 16 : évolution de la population d'assistants d'éducation par année scolaire et par fonction

En ETP	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	Évolution
Encadrement-surveillance	1 126	562	567	530	528	-53 %
Autres fonctions	39	292	232	217	-	-
Assistants pédagogiques	251	250	225	194	177	-29 %
TOTAL 1^{er} DEGRE	1416	1 104	1 024	941	705	-50 %

Encadrement-surveillance et autres fonctions	46 480	45 103	44 368	44 505	45 974	-1 %
Assistants prévention sécurité	465	431	471	486	476	2 %
Assistants pédagogiques	2 510	2 116	1 925	1 834	1 697	-32 %
TOTAL 2nd DEGRE	49 455	47 650	46 764	46 825	47 622	-4 %

TOTAL 1^{er} ET 2nd DEGRES	50 871	48 754	47 788	47 766	48 852	-4 %
Part en éducation prioritaire	n.d.	8 681	8 000	7 974	n.d.	-

Source : MEN, RAP MIES, retraitement Cour des comptes

Plusieurs évolutions paradoxales par rapport aux priorités affichées sont à noter :

- le nombre d'établissements et l'effectif des élèves dans le 2nd degré sont restés globalement stables durant la période, ne diminuant pas le besoin ;
- le nombre d'AE assistants pédagogiques, recrutés à un niveau supérieur (bac+2) à celui des AE de surveillance, diminue bien que leurs conditions d'emplois aient été élargies en 2008. En effet, depuis cette date ils assurent aussi des fonctions de surveillance et/ou d'aide aux devoirs ;
- les effectifs affectés dans des établissements d'éducation prioritaire sont progressivement moins nombreux (8 681 en 2012, 7 974 ETP en 2016). Selon le ministère, cette baisse s'explique par la rénovation de la carte de l'éducation prioritaire en 2014-2015. Le barème d'allocation des assistants d'éducation accorde un bonus aux établissements de l'éducation prioritaire : les collèges en REP et REP+ auraient en moyenne 2,5 ETP de plus que ceux situés en dehors de ce périmètre, ce qui représente un effort de 2 700 ETP au plan national ;
- le nombre d'AED spécialisés dans la prévention et la sécurité, censés parer aux violences dans les établissements au climat scolaire le plus dégradé (dans le 2nd degré public, 5 % des établissements déclarent un quart des incidents graves⁵⁴) stagne (465 en 2012-13, 476 en 2016-17). Compte tenu de leurs missions et du niveau exigé au recrutement, le ministère a fléchi l'enveloppe de ces AE et proposé aux académies une liste de critères pour les répartir entre les établissements. Le contingent total n'ayant pas été renforcé, quelques académies ont usé de la fongibilité pour recruter au-delà de leur contingent notifié.

Ces évolutions ne répondent pas aux attentes des chefs d'établissement qui plébiscitent le rôle et la fonction des AE, comme le relèvent régulièrement les rapports d'inspection. Ils apprécient particulièrement l'autonomie qui leur permet de recruter des profils compatibles avec leurs besoins, parfois éloignés des objectifs du dispositif. En effet, si, à l'origine, le dispositif des AE s'inscrivait dans un objectif social d'aide à des étudiants dans la poursuite de leurs études⁵⁵, la population des AED s'est beaucoup diversifiée.

Sur les 62 018 assistants d'éducation recrutés pour l'année scolaire 2016-2017, trois quarts sont très majoritairement de jeunes adultes de moins de 35 ans. Mais au moment de leur embauche, un sur cinq (20 %) déclare être au chômage, un sur six (15 %) avoir déjà un emploi (généralement précaire) et près d'un sur quatre (22 %) être en attente d'un emploi. Près d'un tiers seulement des assistants d'éducation déclare poursuivre des études (28 % bénéficient du statut d'étudiant). Parmi eux, moins d'un sur trois est boursier (27 %). Ainsi, il n'est plus rare de rencontrer des assistants d'éducation au profil plus âgé, parfois chargés de famille, en recherche de stabilité professionnelle voire d'une insertion professionnelle.

⁵⁴ Note d'information n° 49 de la DEPP. Les signalements d'incidents graves dans le second degré public sont stables en 2014-2015. Décembre 2015.

⁵⁵ La loi accorde une priorité aux étudiants boursiers.

IV - L'appui des volontaires du service civique à la vie scolaire

Le statut du volontaire du service civique est spécifique : bien qu'il signe un contrat, il n'est ni salarié, ni stagiaire, ni bénévole.

1 - Une implication massive du MEN dans le développement du service civique

Depuis 2010, le service civique est ouvert à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans qui veulent s'engager dans un projet collectif d'intérêt général porté par une structure d'accueil le plus souvent associative. Il se démarque des stages et des contrats à visée d'insertion par sa durée, son caractère non renouvelable et le caractère uniforme de la mensualité versée au jeune.

En 2015, l'agence du service civique (ASC), pour accélérer la montée en puissance du dispositif a fortement sollicité le secteur public. Les « grands programmes ministériels » matérialisés par des conventions cadres ont ouvert l'accès des volontaires aux services administratifs. Le MEN était un des rares ministères à avoir déjà travaillé avec l'ASC dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire à partir de 2012. Il est devenu son premier partenaire ministériel : l'agrément, qui matérialise la capacité d'accueil d'une structure, porte sur 5 000 missions en 2015, 10 000 en 2016 et en 2017. L'éducation nationale a accueilli 3 609 volontaires en 2015-2016 et 8 174 en 2016-2017. Ce succès a conduit le MEN à accroître son engagement : 20 000 missions sont proposées en 2017-2018 à des jeunes adultes⁵⁶.

Qu'est-ce que le service civique ?

- Un dispositif ouvert à tous les jeunes volontaires de 16 à 25 ans (30 ans pour les jeunes en situation de handicap).
- Un engagement de 6 à 12 mois, à raison d'une présence hebdomadaire de 24 h au minimum.
- Une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines d'intervention reconnus prioritaires, définie par la structure d'accueil (organisme à but non lucratif ou personne morale de droit public agréé par l'agence) et validée par l'agence.
- Un tuteur dans la structure d'accueil, qui peut recevoir une formation organisée par l'ASC.
- Une formation civique et citoyenne d'au moins deux jours obligatoire.
- Une indemnité mensuelle variant entre 580,55 € et 688,22 € depuis le 1^{er} février 2017, composée d'une indemnité prise en charge par l'État (472,97 €), d'un soutien complémentaire en nature ou en argent (107,58 €) pris en charge par la structure d'accueil et d'un complément de bourse (107,60 €) dans certains cas.
- Un régime complet d'assurance sociale pris en charge par l'État.

Le ministère a rapidement mis en place une organisation adaptée : désignation d'un référent ministériel, partenariat soutenu avec l'ASC pour décliner les domaines thématiques des missions, diffusion aux rectorats de consignes et d'une abondante documentation, mise en valeur du déploiement du SC par des visites ministérielles, des réunions de référents, etc. Il a

⁵⁶ Le MEN n'accueille pas de mineurs.

piloté le déploiement dans les académies et en assure le suivi par des remontées d'informations, des enquêtes et des réunions annuelles des correspondants académiques.

En 2016-2017, les volontaires accueillis à l'EN étaient déployés surtout dans le 1^{er} degré et pour 28 % d'entre eux dans des écoles ou collèges en éducation prioritaire. Plus d'une mission sur deux (55,7 %) en collège se situe dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

2 - Une nouvelle mission qui rapproche les volontaires des contractuels

Depuis 2015, le MEN propose des missions dans 5 des 9 domaines thématiques identifiés par l'agence du service civique (santé, éducation pour tous, culture et loisirs, environnement, mémoire-citoyenneté). Une dizaine de missions types que les services et les établissements peuvent adapter, sont proposées aux jeunes. À la rentrée 2017-2018, une nouvelle mission intitulée « contribuer à l'inclusion des élèves en situation de handicap » s'est ajoutée à la liste. Elle précise que ces activités sont effectuées en binôme avec un AESH ou en relation avec un autre personnel titulaire chargé d'activité auprès d'élèves handicapés (infirmier, assistant social, conseiller principal d'éducation, etc.). À la rentrée 2017-18, le ministère avait lancé le dispositif « devoirs faits » et annoncé que les volontaires du service civique y contribueraient largement, dans le cadre de leurs missions.

L'ajout d'une mission auprès des enfants en situation de handicap rapproche encore les volontaires du service civique des assistants d'éducation et des AESH. Bien que les circulaires annuelles du ministère des affaires sociales⁵⁷ rappellent que « *en aucun cas la mission ne doit se substituer à un emploi [car] il ne s'agit pas de recruter du personnel mais d'offrir des opportunités de missions intéressantes à des jeunes qui ont le projet de s'engager* »⁵⁸. Le risque de substitution, souligné dans l'insertion consacrée au service civique dans le rapport public annuel de la Cour paru en mars 2018⁵⁹, semble réel lorsque le volontaire n'est pas en binôme avec un AESH dans le cadre de la nouvelle mission d'accompagnement des enfants handicapés.

Les missions menées par les volontaires sont très majoritairement celles de l'école primaire⁶⁰ : ils accompagnent les sorties scolaires, accueillent les élèves le matin, participent aux animations en bibliothèque, aux activités sportives ou autour de la lecture, aident les élèves à maîtriser les outils informatiques, conduisent des projets artistiques et aident aux devoirs des élèves. Cette fonction est appelée à s'accroître dans le cadre du dispositif « devoirs faits » lancé à la rentrée 2017.

⁵⁷ Jusqu'en 2017, l'agence du service civique était indirectement rattachée à ce ministère, sa tutelle étant assurée par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Cette direction a été rattachée au MEN lors de la formation du gouvernement Philippe en mai 2017.

⁵⁸ Circulaire du 4 juillet 2017.

⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II. Le service civique : une montée en charge réussie, un dispositif mal financé aux effets mal connus, p.191-213. La Documentation française, février 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁰ Source : MEN, enquête DGESCO auprès des directeurs d'école et des chefs d'établissement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le ministère de l'Éducation nationale emploie des non titulaires pour assurer certaines missions d'éducation dont les principales sont le remplacement des enseignants absents, l'aide pédagogique et l'encadrement des élèves, l'assistance aux élèves handicapés. Au cours de la période récente, les effectifs des contractuels remplaçants et de ceux qui sont chargés de l'accompagnement des élèves handicapés ont fortement augmenté et des contractuels de droit privé sont venus renforcer les rangs des agents de droit public.

Le ministère ne cherche pas à maîtriser les ressorts de cette croissance qui tient d'une part aux rigidités du statut des enseignants du second degré et du dispositif français de remplacement et, d'autre part, au caractère encore trop exogène des prescriptions d'aide à la scolarisation.

Le manque de volontarisme du ministère pour agir sur les déterminants du besoin de ces personnels s'est inscrit dans un cadre financier peu contraint. L'incitation à employer des contrats aidés a permis de couvrir des besoins sans en assumer entièrement la charge financière. Par ailleurs, les contractuels enseignants, procurent un volant de flexibilité moins onéreux que les titulaires.

Parallèlement à la croissance des effectifs de ces deux catégories, les autres contractuels forment un groupe en relatif déclin, alors que les missions qu'ils exercent n'ont pas disparu et, pour certaines (aide aux devoirs, encadrement en zone d'éducation prioritaire) pourraient être renforcées pour le plus grand bénéfice des élèves concernés et de l'institution scolaire en général.

Par conséquent, la Cour recommande, d'agir en premier lieu sur les déterminants du besoin :

Afin d'agir sur les déterminants du besoin

- 1. assouplir le cadre de gestion des enseignants titulaires, notamment sur le plan des obligations réglementaires de service, et améliorer le taux d'emploi effectif des titulaires remplaçants pour qu'ils couvrent une plus grande partie du besoin de remplacement (MEN) ;*
 - 2. donner davantage de poids aux services de l'éducation nationale dans le processus de préparation et de décision des prescriptions d'assistance en milieu scolaire pour les élèves handicapés (MEN, MAS) ;*
 - 3. engager la réflexion sur le financement de l'accompagnement des élèves en situation de handicap afin de responsabiliser le prescripteur (MEN, MAS).*
-

Chapitre II

Une gestion complexe et peu transparente sans réforme d'ampleur

I - Des données quantitatives, budgétaires et financières opaques

A - Une population mal dénombrée et placée en grande partie hors plafond d'emplois

1 - Des effectifs hors contrainte de plafond d'emplois

Au sein du système éducatif, tous les contractuels de droit public ne sont pas directement employés par l'État (cf. *infra*).

Seuls les enseignants contractuels et la majorité des AESH sont employés par l'État, et à ce titre décomptés du plafond d'emplois et rémunérés sur titre 2. S'agissant des AESH, les règles de gestion conduisant à retenir l'État en qualité d'employeur ont été définies dès 2014⁶¹ : tous les AESH en CDI, ainsi que tous les AESH-i (CDD ou CDI) sont placés sous plafond d'emplois. Les AESH-m et AESH-co en CDD peuvent par contre, à loisir, être employés indifféremment par l'État ou les EPLE. Cette possibilité accorde aux gestionnaires locaux un degré de liberté dans la gestion de leurs plafonds et des autorisations de recrutement. Selon le ministère, tous les AESH issus du plan de déprécarisation des CUI-CAE seront placés sous plafond d'emplois.

Tous les assistants d'éducation et une partie des AESH sont employés par les EPLE, à l'instar des contrats aidés. Ils sont placés hors plafond d'emplois, approche que la Cour des comptes conteste depuis plusieurs années⁶². Leur rémunération n'est pas incluse dans le titre 2 budgétaire du ministère : les documents budgétaires ne retracent que les crédits d'intervention en titre 6 que le ministère accorde par voie de subvention aux établissements employeurs par

⁶¹ Note technique de la DGRH 2014-0033 en date du 10 juillet 2014.

⁶² Les notes d'exécution budgétaires de la Cour des comptes l'ont identifié dès 2006 et recommandent l'intégration sous plafond d'emplois des AE depuis 2011.

l'intermédiaire des rectorats, crédits censés rémunérer ces agents. Cette situation découle d'un choix assumé lors de la création des AE en 2003 : le ministère a alors progressivement placé en extinction la catégorie des maîtres d'internat/surveillants d'externat (MI/SE). Au fur et à mesure des départs des MI/SE, les emplois ont été supprimés du plafond ministériel et les crédits servant à leur rémunération ont été transférés sur le titre 6.

Tableau n° 17 : évolution et répartition des AESH entre titre 2 et hors titre 2

	Titre 2			Hors titre 2			Total		
	Rentrée 2016	Rentrée 2017	Évolution	Rentrée 2016	Rentrée 2017	Évolution	Rentrée 2016	Rentrée 2017	Évolution
Personnes physiques									
CDI	7 484	8 754	15 %	-	-	-	7 484	8 754	17 %
CDD	17 796	26 032	32 %	7 140	7 557	+6 %	24 936	33 589	35 %
Total	25 280	34 786	27 %	7 140	7 557	+6 %	32 420	42 343	31 %
ETP									
CDI	Rentrée 2016 4 850	Rentrée 2017 6 027	Évolution 20 %	Rentrée 2016 -	Rentrée 2017 -	Évolution -	Rentrée 2016 4 850	Rentrée 2017 6 027	Évolution +24 %
CDD	10 365	15 900	35 %	4 326	4 849	+12 %	14 691	20 749	+41 %
Total	15 215	21 927	31 %	4 326	4 849	+12 %	19 541	26 776	+37 %

Source : MEN, DGRH

Jusqu'à présent, compte tenu du poids des AED (48 000 ETP), la majorité des contractuels de l'éducation nationale était employée par les EPLE. Avec le poids grandissant des AESH placés sous-titre 2 (21 927 ETP à la rentrée 2017), les deux populations (titre 2 et hors titre 2) tendent à s'équilibrer.

2 - Un recensement difficile

La distinction entre ces deux populations emporte des conséquences concrètes sur la faculté à les décompter.

Les personnels sous-titre 2 entrent dans les cadres de gestion des systèmes d'information du ministère qui dispose ainsi des outils de recensement communs à tous ses agents, notamment le contrôle national des emplois (CNE). La multiplicité des sources d'information et les diverses unités employés (personne physique, ETP, ETPT) rendent toutefois l'effort de consolidation particulièrement complexe.

Cette complexité est accrue pour les personnels hors titre 2. Les AED et les AESH sont en partie retracés dans les bases de gestion du personnel du ministère grâce à une application destinée aux EPLE pour la gestion et l'édition des contrats⁶³. Les établissements disposent également d'une application dédiée pour la gestion des contrats aidés⁶⁴. Le ministère est néanmoins contraint de corroborer ses décomptes par voie d'enquêtes. Par ailleurs, sur le plan financier, il n'est pas en mesure de consolider les dépenses de personnels de ces agents, le logiciel mis à disposition pour assurer la paye de ces agents (GOSPEL) n'étant pas requêttable

⁶³ ASSED (module d'aide au recrutement des AED, ASP, APS et AESH).

⁶⁴ MICADO (application de gestion et de suivi des contrats aidés et des emplois d'avenir professeurs).

et unanimement utilisé. Dans l'attente de la mise en place d'un applicatif unique à l'échelle du territoire (Projet Opér@) le ministère ne peut rendre compte de l'évolution de la rémunération des personnels contractuels employés par les établissements, sauf à consolider, avec une année de retard, les comptes financiers des EPLE.

Le projet Opér@ : le développement d'un nouvel applicatif de paye

L'obsolescence technique d'un précédent applicatif destiné à produire la paye des contractuels en EPLE (GOSPEL, déployé depuis 2009) a conduit le ministère à développer le projet Opér@, qui a vocation à être déployé à l'horizon 2020 dans la totalité des EPLE. L'enjeu pour le ministère est de sécuriser les opérations de paye et de permettre les échanges automatisés avec l'Agence de services et de paiement pour le suivi des financements versés pour le recrutement des contrats aidés. L'outil a vocation à s'adapter à un contexte mouvant et doit faciliter la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) et du prélèvement à la source (PAS). Il facilitera aussi le suivi centralisé des données de rémunération des agents employés dans les EPLE. De l'avis des gestionnaires, la réussite d'un tel développement est conditionné à sa capacité à offrir un degré de fonctionnalité équivalent aux divers logiciels de production de paye déjà présents sur le marché dont certains sont implantés dans les EPLE.

B - Une présentation budgétaire éparpillée et incomplète

1 - L'éparpillement des moyens de remplacement entre plusieurs programmes budgétaires (enseignants contractuels)

Le coût du remplacement des enseignants est retracé dans l'action « remplacement » de chacun des programmes 139 (enseignement privé sous contrat), 140 (enseignement public du 1^{er} degré) et 141 (enseignement public du 2nd degré) de la MIES. Cependant, les modalités d'imputation budgétaire ne permettent pas de retracer le coût du remplacement confié aux contractuels bien que croisant le statut de l'agent, la nature de l'emploi occupé et les modalités d'affectation. Les contractuels affectés sur poste provisoire ou vacant à l'année n'apparaissent pas dans l'action remplacement de chaque programme mais sont imputés sur d'autres actions du programme (maternelle, élémentaire, etc. pour le P.140 ou collège, lycée, etc. pour le P.141). Les autres sont bien comptabilisés aux actions « remplacement » des deux programmes 140 et 141, mais ils ne sont pas distingués des titulaires remplaçants. On notera de plus que le logiciel de paye de la DGFIP ne permet pas de ventiler la rémunération d'un même agent sur plusieurs actions⁶⁵.

Les données budgétaires inscrites aux actions remplacement ne fournissent donc que des indications partielles. De ce fait, les évolutions qui y sont inscrites sont sujettes à caution. En particulier, le constat de baisse apparente des moyens accordés au remplacement durant la période 2009-2015, qui ressort de la lecture du tableau ci-dessous, ne peut être validé, car la contribution des enseignants affectés à l'année n'est pas prise en compte.

⁶⁵ Par conséquent, l'action « remplacement » ne retrace pas le coût du remplacement de courte durée, car les heures supplémentaires perçues par un enseignant lambda assurant quelques remplacements ne sont pas retracées dans l'action remplacement.

Tableau n° 18 : crédits et emplois imputés sur l'action remplacement de chaque programme (en exécution)

(M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
P140	1 404	1 462	1 415	1 384	1 382	1 404	1 487	1 565
P141	1 372	1 377	1 364	1 336	1 335	1 262	1 217	1 227
P139	192	182	164	162	163	163	158	156
(ETPT)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
P140	26 802	28 143	26 350	25 292	24 596	24 065	25 597	26 689
P141	23 629	21 714	20 344	19 333	17 030	16 697	16 216	16 508
P139	4 848	4 093	3 545	3 543	3 437	3 505	3 407	3 839

Source : RAP MIES

La distinction entre remplacement et suppléance complexifie l'interprétation des données. Pour s'en tenir au seul secteur public, les données ci-dessus reflètent les moyens financiers et en emplois accordés à la seule suppléance dans le premier degré public (à l'exception des remplacements des postes vacants) et elles fournissent une vision illisible des moyens consacrés au remplacement et à la suppléance dans le second degré public.

Remplacement et suppléance : deux notions à ne pas confondre

Le remplacement des enseignants désigne de manière générique toutes les situations où un enseignant est dépêché pour assurer le service d'enseignement d'un collègue absent. À cette réalité physique se superpose une réalité budgétaire, qui dépend de la qualité du support budgétaire jusqu'alors occupé par l'enseignant absent. Lorsque l'absence d'un enseignant est temporaire (congé maladie ordinaire, congé maternité, formation, etc.), l'enseignant remplaçant vient en « suppléance », ce qui génère un surcoût. Lorsque l'absence d'un enseignant est définitive ou assimilée (départ en retraite, congé parental de plus d'un an, disponibilité, congé de longue durée, etc.), le support budgétaire du poste est libéré. L'enseignant remplaçant occupe alors un support budgétaire vacant, sans consommer de moyens supplémentaires.

Selon le ministère, l'hétérogénéité des règles d'imputation n'est que le reflet de la complexité des règles de gestion dans les SIRH propres à chaque programme même s'il serait possible « d'harmoniser les conventions d'imputation des moyens entre premier et second degré publics ». Une première étape pourrait consister à mesurer avec exactitude le coût de la suppléance, qui ne demande que quelques évolutions pour le second degré (notamment l'intégration des heures supplémentaires) et donnerait une vision réaliste du remplacement de courte durée, aujourd'hui très mal mesuré. Ultérieurement et en lien avec la refonte du SIRH, le ministère devrait revoir les règles d'imputation budgétaire pour fournir l'évaluation du remplacement et de la suppléance et la part des contractuels au sein de ces ensembles.

2 - Les imprécisions du programme 230 (AED, AESH, contrats aidés)

Les crédits relatifs aux AE et AESH sont regroupés au sein des actions n° 1 « Vie scolaire et éducation à la responsabilité » et n° 3 « Inclusion scolaire des élèves en situation de handicap » du programme 230 – Vie de l'élève. La plupart des dépenses, à l'exception de la

rémunération des AESH sur titre 2 (cf. *supra*), relèvent de crédits d'intervention pour couvrir la rémunération des personnels employés en EPLE et les frais de gestion accordés à l'ASP.

Tableau n° 19 : crédits consommés pour rémunérer les personnels contractuels exerçant des missions d'assistance à l'équipe éducative (en €)

	Titre	2012	2013	2014	2015	2016	Var 2012 / 2016	Var 2015 / 2016
Subventions versées aux EPLE au titre des personnels d'assistance éducative (hors AVS / AESH)	6	1 248 500 000	1 290 100 000	1 239 400 000	1 252 725 928	1 281 457 123	3%	2,3%
Rémunération des assistants d'éducation-AVS / AESH sur le titre 2	2	222 394 430	257 173 535	271 211 533	296 576 911	347 132 953	56%	17,0%
Subvention à l'ASP au titre de la prise en charge de la rémunération des contrats aidés	6	148 500 000	165 900 000	274 100 000	286 094 898	307 431 598	107%	7,5%
Subvention (aux EPLE) pour rémunération des AESH-co	6	63 600 000	72 200 000	76 400 000	81 011 741	72 157 832	13%	-10,9%
Subvention (aux EPLE) pour rémunération des AESH-m	6	51 000 000	87 500 000	89 000 000	92 803 222	104 411 220	105%	12,5%
Subvention (aux associations) pour rémunération des AVS-i	6	3 300 000	4 000 000	3 300 000	590 849	64 943	-98%	-89,0%
TOTAL		1 737 294 430	1 876 873 535	1 953 411 533	2 009 803 549	2 112 655 669	22%	5,1%

Sources : RAP de la MIES pour les titres 3 et 6, retraitement Cour des comptes.

Le montant des dépenses de 2 113 M€ en 2016 ne correspond donc pas au coût total de rémunération des personnels contractuels exerçant des fonction d'assistance à l'équipe éducative puisque le ministère ne finance qu'une partie du traitement des contrats aidés (307,4 M€ en 2016 de subvention à l'ASP au titre de la prise en charge de la rémunération des contrats aidés pour les 74 822 contractuels en CUI-CAE). En 2016, la charge « toutes administrations publiques » des contrats aidés serait de 834 M€⁶⁶.

Enfin, on notera que les effectifs du programme 230 englobent les personnels affectés dans le secteur public et privé sans qu'il soit possible de les distinguer, ce qui nuit à l'analyse comparative des données⁶⁷.

C - Une dépense dynamique évaluée à 3,7 Md€

L'exploitation des données de la paye mises à disposition de la Cour a permis d'évaluer les dépenses budgétaires de titre 2 correspondant à la rémunération des agents non-titulaires du ministère de l'éducation nationale. Elles atteignent près de 1,9 Md€ en 2016-2017, en nette augmentation depuis 2014-15 (+26 %).

⁶⁶ Le coût unitaire annuel CUI pour le ministère de l'emploi est de 7 040 €.

⁶⁷ Au 1^{er} juillet 2017, 5 504 contrats aidés sont affectés dans le secteur privé (vs. 64 527 dans le secteur public).

Tableau n° 20 : coût annuel total de rémunération des agents contractuels rémunérés sur des crédits budgétaires du titre 2

(en €)	2014-2015	2015-2016	2016-2017	Évolution
AESH	257 269 929	285 556 623	430 389 381	67 %
Maître d'internat/Surveillant extérieur (MI/SE) et assistants	47 600 936	41 894 268	40 375 180	-15 %
Contractuel enseignants ou assimilé	966 596 925	1 014 134 135	1 150 263 528	19 %
Indéterminé	78 056 887	77 482 544	80 237 634	3 %
Total métropole	1 349 524 676	1 419 067 570	1 701 265 723	26 %
DOM	137 272 234	149 810 550	177 017 028	29 %
Total métropole + DOM	1 486 796 910	1 568 878 120	1 878 282 751	26 %

Source : SI-Paye, retraitement Cour des Comptes

À ces dépenses, s'ajoutent celles correspondant aux rémunérations des agents employés directement par les EPLE : les données rapportées par le ministère dans les documents budgétaires font état d'une dépense relativement stable de l'ordre de 1,8 Md€.

Tableau n° 21 : coût annuel de rémunération des agents contractuels rémunérés sur des crédits budgétaires hors Titre 2

Programme 230 (en €)	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Subventions versées aux EPLE au titre des personnels d'assistance éducative (hors AVS / AESH) [action 1]	1 248 283 952	1 271 880 058	n.d.
Subvention à l'ASP au titre de la prise en charge de la rémunération des contrats aidés [action 3]	282 096 599	300 319 365	n.d.
Subvention (aux EPLE) pour rémunération des AESH-co [action 3]	79 474 494	75 109 135	n.d.
Subvention (aux EPLE) pour rémunération des AESH-m [action 3]	91 535 481	100 541 887	n.d.
Subvention (aux associations) pour rémunération des AVS-i [action 3]	1 493 899	240 245	n.d.
Total	1 702 884 425	1 748 090 690	1 765 091. (*)

(*) Pour mémoire le total pour l'année civile budgétaire 2016 est de 1 765 522 716 €

Source : RAP MIES, retraitement Cour des Comptes

Enfin, les frais annexes de personnels liés aux crédits de formation, frais de déplacement, mais également frais de contentieux, qui ont baissé, et les frais de gestion accordés à l'ASP atteignent un montant d'environ 17,5 M€.

Tableau n° 22 : coût annuel des dépenses hors rémunération des agents contractuels rémunérés sur des crédits budgétaires hors Titre 2

	Titre	2014-15	2015-16	2016-17
Contentieux des contrats aidés (honoraires des avocats payés par les académies) [action 1]	3	129 283	146 368	n.d.
Formation des contrats aidés (hors AVS) [action 1]	3	770 214	859 503	n.d.
Contentieux des contrats aidés (subventions aux EPLE) [action 1]	6	5 079 898	2 880 640	n.d.
Indemnisation du chômage des emplois jeunes [action 1]	6	174 972	114 115	n.d.
Subvention versée aux EPLE au titre de la formation des contrats aidés (hors AVS) [action 1]	6	4 939 323	5 157 385	n.d.
Formation des auxiliaires de vie scolaire [action 3]	3	1 533 270	2 312 529	n.d.
Frais de déplacement liés à la formation des auxiliaires de vie scolaire[action 3]	3	1 002 338	1 159 739	n.d.
Frais de gestion de l'ASP (convention concernant les contrats aidés) [action 3]	3	3 388 759	3 603 832	n.d.
Crédits de formation des auxiliaires de vie scolaire[action 3]	6	1 253 967	999 036	n.d.
Frais de déplacement des AVS-i[action 3]	3	584 993	269 509	n.d.
Total		18 857 021	17 502 659	17 211 223 (*)

(*) Pour mémoire le total pour l'année civile budgétaire 2016 est de 17 211 223 €

Source : RAP MIES, retraitement Cour des Comptes

Au total, la dépense excède les 3,7 Md€ par an soit environ 5 % des crédits de la MIES hors enseignement agricole⁶⁸. Si le montant paraît important, il serait plus élevé si ces missions étaient assurées par des titulaires, compte tenu des contributions au CAS Pension⁶⁹. La dépense se caractérise néanmoins par une très forte dynamique (+26 % sur le T2) qui a fait croître le montant total de près un demi-milliard (0,45 Md€) en trois ans (soit +13 %).

⁶⁸ Hors programme 143 de l'enseignement technique agricole.

⁶⁹ Au 1^{er} janvier 2018, le taux de la contribution employeur au régime des pensions civiles est de 74,28 % vs. 4,20 % (Tranche A, plafond de la Sécurité Sociale) et 12,55 % (Tranche B, hors plafond) pour le régime complémentaire de l'IRCANTEC.

II - Des frontières poreuses et des gestionnaires multiples

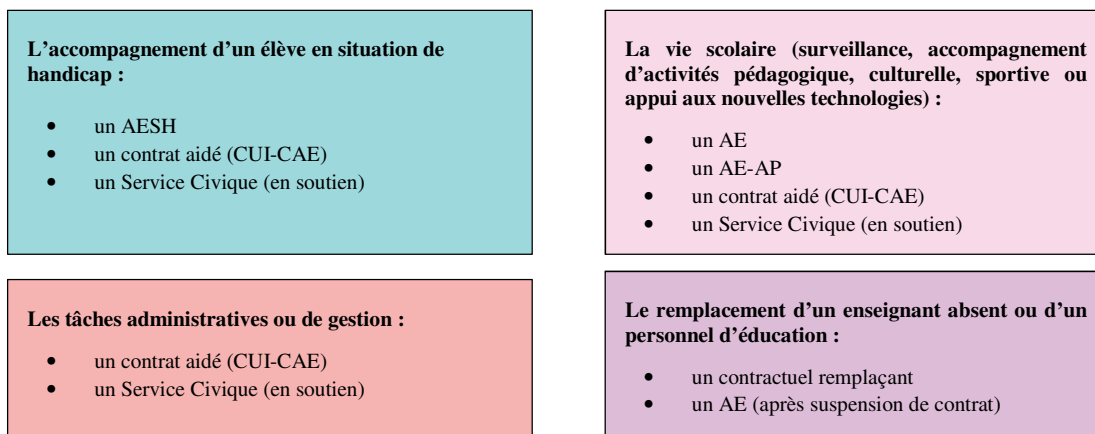
A - Des zones de recouvrements entre missions et nature des contrats

Les contractuels assurent une grande diversité de missions et peuvent être placés sur des postes semblables, tout en relevant de catégories différentes.

- Chez les contractuels enseignants, les contrats sont de droit public et les différences portent principalement sur la durée et le nombre d'heures de service. Elles tendent à s'atténuer avec la disparition des vacataires (cf. *infra*). Le remplacement est également ouvert aux AED dont le contrat d'assistant d'éducation est alors suspendu pour la durée du contrat de remplacement temporaire. Rarement mise en œuvre, cette possibilité est néanmoins appréciée par les AED étudiants qui préparent les concours d'enseignants et se familiarisent ainsi avec leur futur métier.
- En revanche, chez les contractuels non enseignants, les mêmes missions peuvent être confiées à des personnels placés sous contrats différents, à l'exception de la mission prévention et sécurité dévolue exclusivement aux AE-PS. Les contrats aidés (de droit privé) remplissent des tâches comparables aux assistants (de droit public) de manière massive dans le domaine de l'assistance aux élèves handicapés (cf. *supra*) Les autres (environ 21 000 en 2016 soit 30 % des CUI-CAE) sont affectés à des tâches éducatives ou administratives, notamment auprès des directeurs d'école (emploi vie scolaire). Même pour les autres tâches, les chefs d'établissement reconnaissent qu'en pratique, les tâches qui doivent être accomplies sont confiées aux contractuels disponibles sur place sans s'attacher scrupuleusement aux différences de contrat (public ou privé) et de catégorie (différents AE).
- Les volontaires du service civique constituent bien souvent une force d'appoint supplémentaire. En principe, la mission du jeune ne doit pas s'apparenter à un emploi et venir en substitution d'un agent. Cette règle, diffusée par l'ASC depuis l'origine, a été clairement rappelée par le législateur⁷⁰ en 2017 : les missions d'intérêt général sont « complémentaires des activités confiées aux salariés ou aux agents publics et ne peuvent se substituer ni à un emploi ni à un stage. » En pratique, il est d'autant plus difficile de s'assurer du respect de ce principe qu'aucun contrôle n'a été diligenté, ni par l'agence du service civique ni par le ministère.

⁷⁰ Article 22 de la loi n° du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, intégré dans le code du service national (article 120-1).

Schéma n° 1 : correspondance entre missions et emplois



Source : Cour des comptes

B - Une multiplicité de gestionnaires

1 - Des contraintes juridiques et d'organisation

Les facteurs qui poussent à différencier les gestionnaires sont d'abord juridiques :

- l'État ne peut employer les contrats aidés⁷¹ alors que les EPLE en ont la faculté en tant « qu'autre personne morale de droit public » (article L. 5134-21 du code du travail).
- pour la même raison, les directeurs des écoles (qui ne constituent pas des entités juridiquement autonomes) ne peuvent embaucher les CUI-CAE : ces derniers sont recrutés et officiellement gérés par le chef d'un établissement du second degré désigné par le rectorat. Selon les académies, il s'agit soit du collège du secteur de recrutement, soit d'un autre établissement désigné par le recteur ou le DASEN⁷².

Par ailleurs, l'organisation déconcentrée de la gestion des enseignants s'applique au remplacement :

- dans le second degré, les services du rectorat assurent la gestion des remplaçants titulaires pour les absences « longues » supérieures à 15 jours. Logiquement, ils gèrent aussi les enseignants non-titulaires ;
- dans le premier degré, la DSDEN est l'échelon administratif du remplacement des professeurs des écoles absents même si, en pratique, l'organisation quotidienne du remplacement est assurée au niveau infra-départemental par l'IEN et la secrétaire de circonscription. Les directions départementales ont également la responsabilité du recrutement et de la gestion des contractuels remplaçants. Les échelons supérieurs,

⁷¹ La seule exception à ce principe concerne les adjoints de sécurité (ADS) au sein de police nationale.

⁷² Dans certaines académies, plusieurs EPLE peuvent être chargés de cette fonction.

notamment académiques, peu présents tant que les contractuels étaient rares, s'impliquent davantage aujourd'hui⁷³.

2 - Des gestionnaires et payeurs multiples

Les services de l'État recrutent et gèrent directement les contractuels enseignants des deux degrés. La gestion « administrative » est confiée aux services des rectorats (direction des personnels enseignants), tandis que la gestion de proximité est assurée tantôt par les rectorats tantôt par les DSDEN en fonction du degré d'enseignement.

L'autorité chargée du recrutement des AESH varie selon la mission qui leur est confiée : pour exercer une aide individuelle, les AESH sont recrutés par le recteur d'académie, en pratique par le DASEN agissant par délégation; pour exercer les autres types d'aide (mutualisée ou collective) ils sont recrutés soit par le recteur (le DASEN par délégation) soit par un EPLE en fonction des supports budgétaires disponibles. Lorsqu'ils sont employés par l'État, leur gestion relève des services de l'État et ceux qui sont recrutés par les EPLE sont gérés dans des conditions qui se rapprochent des AE.

En revanche, tous les AED ainsi que les contrats aidés sont employés et rémunérés directement par les EPLE auxquels le ministère verse, par l'intermédiaire du rectorat (AE) ou, par celui de l'agence de services et de paiement (contrats aidés) des crédits de transfert. La gestion administrative et la paye de ces agents sont du ressort de l'employeur, chef d'établissement. Cette règle vaut pour les contractuels qui travaillent dans le premier degré et dont l'employeur est le chef de l'EPLE bien que le contractuel soit placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur de l'école.

Pour ces deux catégories de contractuels, il est fréquent qu'un autre acteur intervienne dans la gestion, notamment pour assurer la paye. De nombreuses académies ont ainsi favorisé l'émergence d'EPLE « mutualisateurs » et quelques-unes ont confié ces tâches à des GIP académiques (cf. *infra*).

Au total, la gestion d'un contractuel peut être fragmentée entre un grand nombre d'intervenants : ainsi, pour un contrat aidé qui accompagne un élève du premier degré, son recrutement fait intervenir Pôle emploi et le chef de l'EPLE employeur, il est placé sous l'autorité fonctionnelle du directeur d'école mais la gestion administrative de son dossier relève de l'EPLE employeur et il peut être payé par une structure différente, généralement un autre EPLE mutualisateur.

⁷³ Le cas le plus frappant est celui de la Seine-Saint-Denis en raison de l'intensité du recours à ces personnels : le recteur de l'académie de Créteil a mis en place un dispositif de suivi serré qui repose sur des réunions régulières et des tableaux de bord.

III - Un empilement de règles spécifiques à chaque catégorie

A - Un recrutement complexe

1 - Des exigences propres à chaque catégorie

Pour les remplaçants, le niveau de qualification n'est pas uniforme car il correspond au niveau exigé pour se présenter aux concours internes des différents corps d'enseignants ou une expérience professionnelle en relation avec la discipline enseignée ou encore au statut de cadre dans les disciplines technologiques et professionnelles. Cette dernière exigence a été légèrement assouplie depuis la mise en œuvre du décret du 29 août 2016. Des personnels justifiant d'un titre ou diplôme sanctionnant deux années d'études après le baccalauréat ou ayant validé une deuxième année de licence peuvent être recrutés à titre exceptionnel dans le premier degré ainsi que dans les disciplines générales ou technologiques de second degré en l'absence de candidats justifiant du niveau de qualification exigé au concours interne. La circulaire d'application précise que cet assouplissement ne peut concerner que les académies rencontrant des difficultés pour l'emploi de contractuels dans certaines disciplines.

Pour les assistants d'éducation, la spécialisation progressive des missions s'est répercutée sur le niveau requis à l'entrée. Le décret de 2003 dans sa version initiale précisait que les candidats devaient être titulaires d'un diplôme de niveau baccalauréat, à l'exception des AVS pour lesquels une expérience de trois ans pouvait compenser l'absence de diplôme. Le décret du 22 septembre qui institue la spécialité d'assistants pédagogiques (AE-AP) et le décret du 27 août 2012 qui définit les missions des AED de prévention et de sécurité (AE-PS) élèvent cette exigence au niveau III. Les AESH doivent justifier d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne⁷⁴ ou d'une expérience professionnelle antérieure de deux ans comme AVS en tant que contractuel du secteur public (CUI-CAE) ou employé par une association conventionnée avec l'État⁷⁵.

Le cas des CUI-CAE est singulier puisque leur embauche, par l'éducation nationale, s'effectue au sein d'une population repérée par Pôle Emploi sur la base de critères propres⁷⁶.

Enfin, les volontaires du service civique, dont le vivier est très large, devraient être recrutés principalement sur la base de leur motivation. L'enquête du ministère montre qu'il choisit pour moitié des volontaires ayant le niveau baccalauréat comme pour les AE (part des

⁷⁴ Diplôme d'État d'auxiliaire de vie sociale, diplôme d'État d'aide médico-psychique ou mention complémentaire aide à domicile. Le diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social (DEAS) créé par le décret n° 2016-74 du 29 janvier 2016 va se substituer à ces diplômes.

⁷⁵ Association ou groupement d'association ayant conclu une convention avec l'État en application de l'article L. 351-3 du code de l'éducation et du décret d'application n° 2009-993 du 20 août 2009.

⁷⁶ Les principaux publics visés par le CUI-CAE sont :

- les demandeurs d'emploi de longue ou très longue durée (plus de 12 mois d'inscription sur les 18 derniers mois, ou plus de 18 mois sur les 24 derniers mois) ;
- les bénéficiaires des minima sociaux : Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de solidarité spécifique (ASS), Allocation aux adultes handicapés (AAH), Allocation temporaire d'attente (ATA).

bacheliers de 50 % vs 40 % au niveau national) et moins que les autres organismes d'accueil des jeunes de niveau plus élevé (21 % vs 35 % au niveau national).

2 - Des recruteurs multiples et différents selon les catégories

Dans le cas des contrats aidés, le schéma de recrutement comporte de nombreuses étapes. Il fait intervenir en amont, le préfet de département et le recteur qui déterminent le contingent des contrats aidés et dont l'autorisation est nécessaire avant tout recrutement. Le chef d'établissement doit en outre recueillir celle de son conseil d'administration. L'offre d'emploi est transmise à un opérateur (Pôle Emploi en général) qui adresse des candidats au chef d'établissement chargé de les sélectionner. Une convention signée par Pôle Emploi et le chef d'établissement pour la prise en charge financière et un contrat de travail signé par l'agent et le chef d'établissement concrétisent l'engagement. Ce processus multiplie les interlocuteurs du chef d'établissement et allonge le processus, alors que l'élève en situation de handicap attend son accompagnateur. Il n'est pas rare que le candidat ait trouvé un autre travail dans cet intervalle.

Pour les AESH et les AE, les chefs d'établissement recherchent et embauchent les assistants d'éducation directement ce qui leur permet de recruter des agents au profil adapté à leurs besoins, tantôt axés sur l'encadrement et la surveillance, tantôt sur l'aide aux devoirs et d'autres tâches plus administratives, selon les exigences de l'établissement notamment eu égard à sa population scolaire.

Le recrutement des contractuels remplaçants relève de la compétence du recteur d'académie. Il est assuré par les équipes départementales (premier degré) ou académiques (second degré) dans des conditions qui ont largement évolué en pratique (cf. *infra*).

B - Des conditions d'emploi variées

À l'exception des contrats d'engagement des volontaires du service, tous les contrats de droit public prévoient une période d'essai et des possibilités de rupture dans les conditions de droit commun. Seuls les contractuels remplaçants peuvent percevoir des heures supplémentaires. Les dates de début et de fin de contrats, ainsi que la quotité hebdomadaire sont contraintes par le calendrier scolaire⁷⁷.

Pour les assistants, la durée des contrats et le temps de service ne sont pas homogènes. L'éducation nationale recrute pour une durée maximale de 3 ans, renouvelable 1 ou plusieurs fois dans la limite d'un engagement total de 6 ans. La plupart des contrats sont conclus pour un an (mais peuvent l'être pour une durée inférieure). La durée du service est de 36 semaines pour les AE-AP et s'échelonne entre 39 et 45 semaines dans le cadre de la durée annuelle de 1 607 heures pour les autres AE. Ceux qui sont étudiants bénéficient d'un crédit de 200 heures par an qui s'impute sur le temps du contrat, selon des modalités négociées avec le chef

⁷⁷ Un dispositif de « modulation » permet d'allonger la durée hebdomadaire pour la répartir sur l'année scolaire hors vacances.

d'établissement. Les temps de service hebdomadaires diffèrent d'une catégorie à l'autre selon qu'ils sont recrutés à temps complet ou à temps partiel. Pour les AED, l'amplitude est importante⁷⁸ alors que les AESH sont recrutés à temps incomplet, pour une durée hebdomadaire qui varie avec celle de la scolarisation de l'enfant lorsqu'il s'agit d'une aide individualisée. Il arrive qu'un même contrat couvre une aide individuelle et une aide mutualisée, ce qui permet d'obtenir une quotité de travail plus importante, mais cette possibilité n'est envisageable que si plusieurs enfants en situation de handicap sont scolarisés dans le même établissement ou dans des établissements proches. En milieu rural, elle est pratiquement impossible à mettre en œuvre. L'emploi du temps est établi avec le directeur d'école ou le chef d'établissement.

Les conditions de rémunération sont également différentes : les assistants d'éducation reçoivent un salaire basé sur l'indice brut 299 (indice majoré 311), ce qui correspond depuis le 1^{er} juillet 2016 à 1457,35 € brut par mois. Une indemnité différentielle permet de les rémunérer au SMIC. La rémunération des AESH ne peut être inférieure au traitement indiciaire correspondant au SMIC (indice majoré 320 depuis le 1^{er} janvier 2018) et supérieure à l'indice majoré 363. Cette fourchette est celle de l'échelle 3 de la catégorie C de la fonction publique, elle correspond à un traitement brut mensuel compris entre 1 485,47 € et 1 701,03 €.

Pour les contrats aidés, la limite de durée du contrat est fixée à deux ans par l'article L. 5134-25-1 du code du travail qui prévoit quelques dérogations. La durée hebdomadaire est de 20 heures hebdomadaires depuis 2005⁷⁹ et la rémunération est égale au SMIC horaire brut multiplié par la durée effective de travail soit 20 heures.

Chez les enseignants contractuels, la durée du contrat, qui reflète celle de l'absence de l'enseignant a tendance à s'allonger à la faveur du nouveau cadre d'emploi entré en vigueur à la rentrée 2016 (cf. *infra*) : les contrats de vacataires dont la durée d'intervention était plafonnée à 200 heures par année scolaire⁸⁰ disparaissent et les contrats annuels se multiplient. À partir de 2014, les instructions ministérielles ont autorisé des contrats à l'année dans les disciplines déficitaires, possibilité largement utilisée dans les académies les plus dépendantes des contractuels pour assurer la continuité de l'enseignement, notamment les trois plus importantes (Versailles, Créteil, Lille). L'académie de Versailles a même expérimenté des contrats de deux ans. Le nouveau cadre d'emploi a banalisé le recours aux contrats annuels, sans faire disparaître les contrats d'une durée inférieure à une année scolaire indispensables en cas de suppléance. La durée du travail hebdomadaire et sa répartition dans la semaine dépendent des obligations réglementaires du poste (24 heures hebdomadaires et 108 heures annuelles d'activité dans le premier degré, 20 heures pour les PEPS, 18 heures pour les certifiés et 15 heures pour les agrégés dans le second degré) et de l'emploi du temps de l'enseignant remplacé. Le décret de 2016 a également simplifié la grille de rémunération (cf. *infra*). Les contractuels touchent certaines indemnités liées au poste qu'ils occupent notamment dans les établissements d'éducation prioritaire, mais ne perçoivent pas celles attachées à la condition de remplaçant comme l'indemnité de sujétion spéciale de remplacement (ISSR) dans le premier degré.

⁷⁸ Pour les AED, le temps de travail hebdomadaire est compris entre 15 heures 35 (mi-temps sur 45 semaines avec crédit de formation) et 20 heures 35 (temps complet sur 39 semaines sans crédit de formation).

⁷⁹ Cette durée de référence a été fixée par le ministère en 2005 (instruction conjointe MEN/DGFP du 29 juillet 2005). Les applications informatiques de gestion n'autorisent que cette durée.

⁸⁰ Limite inscrite dans le décret de 1989 abrogé par le décret du 29 août 2016.

Les volontaires du service civique reçoivent de l'État une indemnité mensuelle fixe, quelle que soit la durée hebdomadaire et la teneur de la mission, qui s'élève à 472,97 €, majorée de 107,60 € pour les boursiers. Elle est complétée par une indemnité de 107,58 € financée par le ministère en tant qu'organisme d'accueil.

C - Des exigences de formation différenciées et mal respectées

Les agents contractuels de droit public relevant du décret n° 86-63 du 17 janvier 1986, bénéficient d'un droit à la formation continue. Ils peuvent participer aux formations du plan académique de formation. Indépendamment de cette faculté générale, chaque catégorie de contractuels est soumise à une réglementation spécifique.

Le ministère ne dispose pas de bilan précis car les formations sont pilotées par les académies et financées sur des crédits d'intervention. Pour autant, le ministère qui n'a qu'une vision lointaine de la mise en œuvre, ne diligente pas d'enquête sur cette question. Les informations recueillies par la Cour semblent indiquer que l'effort de formation des contractuels, qui reste en deçà des obligations réglementaires, ne répond pas aux besoins de ces agents.

1 - Des exigences limitées pour les remplaçants et les AE

Pour les remplaçants, aucune règle ne précisait la quantité et la nature de la formation, avant la parution du décret du 29 août 2016. De ce fait, les remplaçants arrivaient souvent dans les établissements et se trouvaient face aux classes sans préparation, parfois sans maîtriser le programme. Certains n'avaient qu'une connaissance vague de l'organisation de l'institution scolaire et du fonctionnement d'un établissement. La plupart des rectorats tentent de pallier cette carence en leur diffusant des documents (guides, livret d'accueil, etc.) et incitent les établissements à faire un effort particulier d'accueil, mais la situation est extrêmement disparate.

Le cadre d'emploi entré en vigueur à la rentrée 2016 prévoit qu'une formation d'adaptation à l'emploi est délivrée aux contractuels en fonction de leur parcours professionnels antérieurs (cf. *infra*). Auparavant, un certain nombre d'académies avaient mis en place des dispositifs de soutien (parcours de préprofessionnalisation sur 2 jours à Nice, cellule d'accueil à Montpellier), de tutorat (Créteil) et de formation (sur place ou à distance à Montpellier) afin de faciliter la prise de poste et l'insertion dans l'établissement. Cette démarche était d'autant plus rare dans le premier degré que les effectifs de non titulaires étaient peu fournis⁸¹.

⁸¹ La DSDEN de Seine-Saint-Denis avait mis en place un module d'accueil pour familiariser les non titulaires avec l'institution, ainsi qu'un tutorat et un ensemble de formations dont une partie précédait la prise de poste (pour les agents recrutés avant la rentrée) et une autre partie (ouverte à tous) s'échelonnait tout au long de l'année scolaire.

Une académie innovante en matière de formation

Depuis plusieurs années, dans l'académie d'Orléans, tous les contractuels du 2nd degré pouvaient recevoir une formation de 4 jours : 2 journées étaient consacrées à des thèmes transversaux et 2 journées étaient réservées à la discipline enseignée.

Cette session n'était organisée qu'une fois par an, ce qui excluait certains contractuels (de courte durée) et était tardive aux yeux des nouveaux arrivants. Cette formation a bénéficié à 387 contractuels en 2015-2016, 206 en 2016-17 et 249 contractuels au premier semestre 2017-2018.

Ce dispositif s'est intensifié à la rentrée 2017 : il comprend aujourd'hui un module de 3 jours de découverte de l'établissement au début du contrat (sans cours) et une période d'observation de 3 heures hebdomadaires pendant 4 semaines (allègement de cours). L'établissement désigne un tuteur, si possible dans la discipline, qui renseigne une fiche de suivi.

L'académie envisage de compléter ce dispositif par des formations modulaires.

Pour les AED, l'obligation de formation figure dans les textes⁸² mais elle n'est ni quantifiée ni assortie de délai. Concernant les AE, on ne dispose d'aucune remontée statistique d'ensemble. L'enquête menée par la Cour des comptes révèle une grande disparité dans l'organisation des formations proposées et une faiblesse générale de celles-ci, en général cantonnées à la présentation de l'institution scolaire et peu axées sur les tâches de l'AE. En pratique, la possibilité de formation est limitée par le nombre de stagiaires inscrits au plan académique de formation (PAF). Dans un échantillon de trois académies, la proportion d'AE formés en 2016-2017 est inférieure à 10 %⁸³.

Les AE-PS forment une catégorie à part : les textes⁸⁴ prévoient que leur formation s'effectue durant les 8 premières semaines et qu'elle se décompose en 25 heures consacrées à leur mission et 10 heures à la connaissance du contexte professionnel (EPL, partenaires, etc.). Lors de la création de cette catégorie, il avait été décidé sous l'impulsion de la mission ministérielle de lutte contre les violences en milieu scolaire de mettre en place une formation diplômante. Le ministère a conclu des conventions dans ce sens en 2015 avec une université francilienne et l'université de Nice pour former les AE-PS et a renouvelé l'expérience en 2016 avec la seule université francilienne avant de l'arrêter, compte tenu de son coût⁸⁵ et de la modestie des effectifs formés (31 en 2014, 17 en 2015). Elle s'expliquait largement par l'absence de prise en charge des frais de transports et de logement, pénalisante pour les AE extérieurs aux académies des universités. Depuis cet abandon, les académies organisent leurs propres formations en s'appuyant sur les équipes mobiles de sécurité (EMS), la police ou la gendarmerie et en les ouvrant à d'autres personnels (CPE, professeurs contractuels, agents d'EMS nouvellement nommés).

⁸² Décret n° 2003-484 du 6 juin 2003- article 6 : « les AE suivent une formation d'adaptation à l'emploi incluse dans le temps de service effectif, dans les conditions fixées par l'autorité qui les recrute. » Circulaire d'application du 11 juin 2006 : « la formation doit être organisée par les académies le plus tôt possible après la prise de fonction. »

⁸³ Dans les académies de Bordeaux, Lille et Orléans, 9 % des 5674 AE avaient reçu une formation en 2016-17.

⁸⁴ Décret n° 2012-1000 du 27 août 2012 et circulaire 2012-136 du 29 août 2012.

⁸⁵ Forfait de 59 625 € par convention.

2 - Un effort tardif et encore insuffisant pour les accompagnants des élèves handicapés

Les AESH recrutés sur titre disposent d'une formation préalable et ceux qui ont occupé précédemment un poste d'accompagnant (cf. *supra*) d'une expérience pratique. Pour ces derniers, l'article 8 du décret n° 2014-724 du 27 juin 2014 prévoit « *une formation d'adaptation à l'emploi incluse dans leur temps de service [et ils] peuvent en outre bénéficier sur leur temps de service effectif de la formation nécessaire à l'obtention du diplôme.* » Aucun AESH ne bénéficie d'une formation préalable à la prise de fonction, quelles que soient la nature et la gravité du handicap dont souffre l'élève qu'ils doivent accompagner.

La formation la plus complète concerne les contractuels de droit privé en raison du caractère particulier de ces contrats qui s'inscrivent dans la politique de l'emploi en faveur de catégories éloignées du marché du travail : pour ces derniers, sont prévues 80 heures de formation (120 heures pour les accompagnants d'élèves en situation de handicap) dont 60 heures d'adaptation à l'emploi.

Concernant ces contractuels (CUI-CAE et AESH) la situation s'est améliorée récemment. En effet, dans un premier temps, la non-observation des règles propres aux contrats aidés a donné lieu à de nombreux contentieux dans les années 2010 qui ont abouti à la condamnation de chefs d'établissement par les juridictions prudhommales⁸⁶. Les dépenses liées à ces affaires (frais d'avocats et condamnations) ont culminé à 6,7 M€ en 2014 avant de diminuer (2 M€ en 2016). Le ministère a réagi en commandant une formation à un organisme spécialisé (institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés – INSHEA), qui a été mise à la disposition des services académiques sous forme de 20 modules de 3 heures. Les autorités ministérielles ont également rappelé les obligations des employeurs et délégué des crédits aux académies. Les AESH nouvellement nommés doivent bénéficier de cette formation.

On observe qu'en dépit de la montée des effectifs de contractuels, les crédits de formation après avoir baissé en 2017, augmentent légèrement en 2018 sans retrouver toutefois leur niveau de 2016. La consommation de ces crédits est restée très en deçà en 2015 et 2016. Le ministère ne recense pas encore les agents qui ont bénéficié au plan local de ces formations.

Tableau n° 23 : prévisionnel et réalisé des dépenses de formation des AE, AESH et CUI-CAE du programme 230 de la MIES

Dépenses de formation	2015	2016	2017	2018
Prévision	11 413 344	15 245 481	11 728 441	12 911 006
Réalisé Action 3 – AVS	1 748 423	2 543 841	n.d.	n.d.
Réalisé Action 1 - hors AVS	6 242 922	5 893 180	n.d.	n.d.

Source : MEN

⁸⁶ 555 condamnations en 2013, 625 en 2014. Une forte proportion a trait à la formation, une minorité à la qualification du contrat.

Une partie importante des contractuels reçoivent cette formation plusieurs mois après avoir pris leurs fonctions, ce qui rend inutile la partie qui présente l'institution scolaire et démobilise les participants. Les services, qui ont du mal à positionner les stages en début d'année scolaire, soulignent la longueur du processus d'embauche en CUI-CAE et le caractère discontinu des flux d'arrivées qui les empêcheraient d'adapter le calendrier. Selon les témoignages recueillis sur le terrain lors de l'enquête de la Cour, la partie la plus appréciée des accompagnants est l'échange de bonnes pratiques. En effet, les formations peuvent être peu appréciées d'un public dont une partie a un niveau scolaire peu élevé et qui recherche surtout des informations pratiques sur leurs élèves. Par ailleurs, l'incitation à y participer est inégale, car les DSDEN acceptent les refus de formation par les intéressés considérant que la proposition vaut décharge de responsabilité pour l'employeur. Enfin, l'organisation pratique (formations sous-traitées aux GRETA, aux associations voire à Pôle Emploi) est très variable

D - Au plan local, des adaptations destinées à faciliter la gestion des contractuels

La gestion des contractuels est lourde et complexe pour les services académiques, départementaux et les chefs d'établissement. Le volume croissant des dossiers à traiter a conduit les acteurs de terrain à modifier leurs pratiques dans deux directions.

1 - Une gestion de plus en plus intégrée pour les remplaçants

La montée du besoin de remplaçants non titulaires s'est effectuée à moyens constants voire déclinants dans les services académiques. L'enquête conduite par la Cour des comptes en 2016 dans 9 académies a montré que le portefeuille d'un gestionnaire de la direction des personnels enseignants s'échelonne entre 191 remplaçants (Nice) et 610 (Créteil) soit un rapport de 1 à 3. En moyenne, chaque gestionnaire gère un vivier de plus de 300 personnes dont une moitié de non-titulaires. Pour y faire face, les rectorats ont fait évoluer leurs pratiques : d'une part en professionnalisant le processus de recrutement, d'autre part en intégrant mieux cette ressource dans la préparation de la rentrée.

Plusieurs rectorats se sont attachés les services de spécialistes du recrutement de cadres qui n'hésitent pas à se déplacer et à utiliser de nouveaux supports de diffusion des offres⁸⁷. Des partenariats ont été noués avec des structures extérieures, Pôle Emploi et les ESPE dans toutes les académies, assez fréquemment les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur

⁸⁷ Le rectorat de Nice a créé un poste de chargé des études et de la prospective pour mettre en œuvre une démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines, comportant un important volet remplacement. Le rectorat de Créteil a accueilli un agent d'encadrement familial des questions de recrutement qui s'est déplacé en Espagne ou au Mexique pour trouver des remplaçants en espagnol. Le rectorat de Lyon a désigné une personne ressource au sein du bureau de recrutement à cet effet.

bien que cette filière s'avère peu productive⁸⁸, plus rarement avec d'autres institutions (structures spécialisées dans l'emploi des cadres).

Lorsque le flux de contractuels est important, les académies rationalisent l'intervention des inspecteurs. Selon les académies et l'ampleur du recrutement, les corps d'inspection travaillent sur dossiers, ou par entretiens téléphoniques ou en recevant les candidats. À la DSDEN de Seine Saint-Denis, une commission composée d'un IEN et d'un conseiller pédagogique reçoit les candidats. Le rectorat de Versailles, qui recrute massivement, organise des sessions au cours de laquelle les inspecteurs des différentes disciplines sont mobilisés⁸⁹.

De manière générale, la préparation de la rentrée scolaire intègre de plus en plus tôt la ressource « contractuels ». L'annualisation des contrats facilite cette démarche : l'affectation des contractuels, antérieurement repoussée à la veille de la rentrée, s'effectue au cours de l'été, juste après celle des titulaires. De plus, les services s'inspirent des méthodes d'affectation des titulaires : dans certaines académies, les contractuels sont invités à formuler des vœux géographiques ou de type d'établissement ; quelques services ont même construit un pseudo-barème en fonction de l'ancienneté en tant que contractuels, de l'admissibilité au concours et de la situation familiale (Bordeaux, Nice). Ces évolutions satisfont les intéressés et réduisent les déperditions.

2 - La mutualisation d'une partie des tâches confiées à l'EPL

Dans les EPLE, la gestion, déjà complexe en raison de la multiplicité de règles, s'est considérablement alourdie avec la montée des effectifs de contrats aidés. Cette évolution a modifié le métier du chef d'établissement qui assume des fonctions d'employeur et de payeur d'agents sous contrat, auxquelles il n'est généralement pas préparé et qui s'ajoutent à ses autres missions. Les conséquences peuvent être graves, comme l'ont montré les condamnations par les tribunaux prud'homaux, en raison de la non-observation des règles spécifiques aux CUI-CAE. Les services des EPLE ont d'autant plus de mal à se retrouver dans le maquis des réglementations différentes qu'ils ne gèrent que quelques dossiers de chaque catégorie.

La massification du recours aux contrats aidés a favorisé une démarche de mutualisation qui avait déjà commencé pour les AED, leur rémunération étant répartie entre quelques pôles de mutualisation souvent départementaux sous forme d'une paye à façon. Dans ce schéma, il arrive qu'un EPLE soit seulement payeur s'il n'emploie pas lui-même d'assistants.

Les rectorats ont favorisé l'extension de ce dispositif à la paye des contrats aidés compte tenu de la technicité des opérations de paye et du recouvrement de la prise en charge par l'État auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP)⁹⁰. La dispersion dans des EPLE peu outillés fragilisait le processus. Comme le reconnaît le ministère, des risques « *pesaient sur la qualité de la paye faute d'une expertise suffisante des agents qui en sont chargés* ». L'organisation mutualisée diffère d'un rectorat à l'autre, car elle résulte de choix académiques,

⁸⁸ Les étudiants, parce qu'ils ont du mal à concilier l'emploi du temps des AE avec celui de leurs études, préfèrent trouver des emplois de complément dans le secteur marchand.

⁸⁹ En 2014-15, 251 sessions ont permis de recevoir 1 824 candidats.

⁹⁰ L'ASP collecte les participations financières des différents ministères pour les contrats aidés et les reverse eux EPLE employeurs.

de sollicitations faites individuellement auprès de tel ou tel chef d'établissement et/ou de certains gestionnaires comptables.

Souvent, l'EPLE mutualisateur traite à la fois les dossiers d'AE et de CUI-CAE mais ce schéma n'est pas unique. Les académies de Créteil et Versailles ont opté pour un schéma original, dans lequel la mutualisation est confiée à un GIP. Compte tenu de la masse des contrats et des difficultés inhérentes⁹¹, le traitement comptable par un EPLE n'avait pas apporté l'amélioration souhaitée. L'académie de Lille a opté pour une formule consistant à confier cette gestion à un service du rectorat.

La mutualisation des fonctions d'employeur et de rémunération entre établissements

Une convention de gestion lie l'établissement mutualisateur et ceux qui lui confient cette tâche. Ces derniers versent une contribution financière correspondant aux coûts de gestion, dont le montant, exprimé tantôt forfaitairement tantôt selon le nombre de dossiers, est très différent d'un établissement à l'autre.

Bien que l'organisation soit variable, on peut identifier les forces et les faiblesses :

(+) Les comptables des petits établissements sont déchargés de tâches spécifiques et inhabituelles (droit privé des CUI-CAE, relations avec l'ASP) ;

(+) L'ASP a des interlocuteurs moins nombreux et mieux armés ;

(+) La fonction paye est assurée dans de meilleures conditions qu'elle ne l'était par les EPLE employeurs ;

(-) L'agent comptable de l'EPLE mutualisateur et son équipe ne sont pas familiers des contrats de droit privé et il n'existe pas de plan de formation; les effectifs de l'agence, où le turn-over est traditionnellement important, ne sont pas toujours renforcés quantitativement et qualitativement à hauteur des besoins ;

(-) Les outils de paye sont disparates : l'applicatif GOSPEL est obsolète, des logiciels d'éditeurs privés sont utilisés. Les comptables sont dans l'attente du nouvel outil Opér@ (cf. encadré) ;

(-) Les locaux ne sont pas forcément adaptés au surcroît de tâches et de personnels ; les collectivités locales, qui financent la maintenance et l'entretien des locaux, ne sont pas associées aux décisions d'implantation des pôles de mutualisation.

Le ministère indique « *promouvoir les mutualisations là où elles sont encore relativement peu déployées et mettre en cohérence et rationalisé ces mutualisations là où elles sont déjà solidement installées.* » Le projet Opér@ devrait y contribuer.

⁹¹ Le GIP de Versailles a recruté une personne à temps plein pour suivre le recouvrement des subventions dues par l'ASP.

IV - Des réformes récentes tendant à sécuriser les recrutements et stabiliser le vivier

A - La rénovation du cadre d'emploi des remplaçants contractuels du 2nd degré

S'inspirant des pratiques des académies pour fidéliser leurs enseignants contractuels, le ministère a bâti en 2016⁹² un cadre d'emploi pour les remplaçants non titulaires. Selon le ministère, cette initiative vise à sécuriser la condition des contractuels en renforçant l'assise juridique de leurs droits individuels et collectifs dans le cadre d'une politique de résorption de l'emploi précaire dans la fonction publique. Dans cette perspective, le décret abroge notamment la disposition qui permettait de recruter des vacataires dans l'enseignement.

Concernant la situation des remplaçants non titulaires, le nouveau cadre d'emploi amène plusieurs changements :

En matière de recrutement, de contenu du service et de durée du contrat :

- il généralise le contrat annuel expérimenté dans plusieurs académies en cas de poste vacant pour toute une année scolaire. Le contrat annuel porte sur 12 mois au lieu de 10 précédemment ;
- il assouplit les conditions de recrutement : tout en affirmant la nécessité de recruter au même niveau de diplôme que celui des titulaires remplacés, le décret autorise des dérogations en cas d'insuffisance du vivier (cf. *supra*) ;
- il aligne les ORS du remplaçant sur celles du remplacé, notamment en cas de service partagé (allègement d'une heure de service) ;
- il encadre la période d'essai et les fins de contrat prématurées (licenciement).

En matière de rémunération :

- il simplifie le régime de rémunération, en ramenant de trois à deux le nombre de catégories utilisées dont les grilles servent de référence pour déterminer les niveaux de rémunération :

⁹² Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 Arrêtés du 29 août 2016, circulaires du 14 octobre 2016 et du 20 mars 2017, note DAF du 18 octobre 2016, note DGRH du 25 juillet 2017.

Taux plancher et taux plafonds exprimés en indice nouveau majoré	
Ancien dispositif	nouveau dispositif
hors catégorie : 500 - HE catégorie 1 : 403 et 783 (Bac +5 à doctorants) catégorie 2 : 367 et 650 (Bac + 3 à Bac +5) catégorie 3 : 321 et 620 (Bac +2)	catégorie 1 : 408 et 1015 (Bac +3 à +5 et doctorants) catégorie 2 : 340 et 751

L'arrêté du 29 août 2016 conserve les taux planchers et plafonds de la deuxième catégorie (pour un niveau de formation plus bas) et améliore nettement les rémunérations les plus élevées.

L'impact du changement de grille de rémunération a été évalué par la Cour (cf. annexes) et cette analyse permet de conclure à un effet global de revalorisation des rémunérations.

Une revalorisation des rémunérations

L'analyse des données de paye sur l'année 2016-17 révèle que la majorité des contractuels remplaçants a été reversée dans les deux nouvelles catégories de rémunération du cadre de gestion rénové. Seuls 6 784 ETPT n'avaient pas encore fait l'objet d'une modification de contrat, correspondant, selon les rectorats, à des catégories de personnels particulières (dont les contractuels des MLDS, CFC etc.)

Une hausse de la rémunération moyenne est observée chez les personnels re-catégorisés. En 2015-16, le coût chargé d'un contractuel enseignant était de 39 883 € par ETPT (hors maîtres auxiliaires). S'il reste du même ordre en 2016-17 (40 841 € par ETPT), c'est parce que le reclassement complet n'est pas achevé : le coût chargé des contractuels reclassés est en effet globalement plus élevé, supérieur à 41 000 € par ETPT (+4,2 %). L'effet est plus net pour les non-titulaires affectés en collège (+4,3 %, 8397 ETPT reclassés) et en lycée professionnel (+5,5 % ; 4 395 ETPT reclassés) qu'en LEGT (+2,5 % ; 4 793 ETPT reclassés)⁹³.

À titre illustratif, les coûts moyens d'entrée d'un enseignant titulaire sont de 29 970 € pour le 1^{er} degré et de 32 810 € pour le 2nd degré, hors contribution au CAS Pensions (données 2016). L'effet de celle-ci renchérit nettement les coûts moyens d'entrée à 47 266 € dans le 1^{er} degré et 49 215 € dans le 2nd degré.

Dans l'ancien dispositif, la majorité des contractuels émargeait à la grille indiciaire de référence de 2^{ème} catégorie (deux tiers en décembre 2015), une minorité était mieux rémunérée pour deux raisons, soit que des hausses temporaires aient compensé des situations de remplacement difficiles (rareté du vivier, éloignement géographique)⁹⁴, soit que les académies aient utilisé les marges de manœuvre en matière d'appréciation de la qualité professionnelle pour les disciplines de la filière professionnelle pour proposer des rémunérations attractives pour les salariés du secteur privé.

⁹³ Données reposant sur un échantillon de contractuels enseignants affectés à l'année en établissement (20 571 ETPT en 2015-16 et 4 770 ETPT en 2016-17 contractuels enseignants anciens contrats, et 17 586 ETPT contractuels nouveaux contrats en 2016-17) (hors DOM).

⁹⁴ L'académie de Montpellier a consenti 12 hausses temporaires d'échelon en 2014-15, 13 en 2014-15 principalement dans des disciplines techniques.

Ces différences n'ont pas disparu avec le dispositif actuel.

- Le décret de 2016 introduit le principe d'une réévaluation tous les 3 ans au vu des résultats des entretiens d'évaluation. La circulaire d'application précise que cette réévaluation n'entraîne pas la mise en œuvre d'un déroulement automatique de carrière à l'instar de ce qui se passe pour les fonctionnaires ;
- Il aligne le régime indemnitaire sur ceux du remplacé, sauf dispositions contraire réglementaire (cas de l'ISSR).

Des différences de rémunération observées

Certaines académies ont maintenu ou adopté des conditions de rémunération favorables afin de conforter leur attractivité, ce qui génère des disparités territoriales.

En ramenant la moyenne nationale des rémunérations des nouveaux contrats à une base 100 (hors DOM), les académies de Créteil (113), Orléans-Tours (109) ; Paris (113) et Versailles (109) affichent une politique volontariste au contraire d'Amiens (91) ; Besançon (91) ; Bordeaux (91) ; Clermont-Ferrand (89) ; Corse (87) ; Grenoble (90) ; Nice (92) ; Poitiers (91) et Toulouse (90). Dans ces académies, un non-titulaire coûte 20 % de moins que dans les académies franciliennes.

On relève également un biais en faveur de l'éducation prioritaire : en moyenne nationale, un contractuel enseignant y coûte environ 6,25 % de plus. Ce biais est plus important dans certaines académies sans que cela puisse être directement corrélé à celles présentant les besoins volumétriques les plus importants comme Bordeaux (+9 %), Limoges (+11,5 %), Poitiers (+8,5 %), Reims (+8,7 %) et Strasbourg (+9,4 %).

En matière de formation et d'évaluation :

- Il pose le principe d'une formation obligatoire et la possibilité d'un tutorat. Les académies qui avaient déjà mis en œuvre ces méthodes n'ont aucun mal pour respecter le cadre d'emploi (cf. *supra*, exemple d'Orléans).
- Il introduit un principe d'évaluation tous les trois ans des non titulaires, pour les agents en CDI et en CDD de plus d'un an. Jusqu'alors, l'évaluation était embryonnaire, limitée au mieux⁹⁵ à l'appréciation portée sur la fiche d'évaluation remplie par le chef d'établissement où exerce le contractuel. L'intervention des inspections était réservée aux cas graves, lorsque des difficultés menaçaient d'aboutir à la rupture du contrat. Cependant, quelques académies avaient innové : celle de Montpellier avait organisé une évaluation plus conséquente au bout de 3 ans.

Le nouveau cadre de gestion améliore nettement les conditions de travail des enseignants contractuels. Ce faisant, le ministère stabilise cette catégorie d'enseignants pour les années à venir et reconnaît implicitement que cet apport sera indispensable pour couvrir le besoin de remplacement.

En tout état de cause, le ministère n'a pas saisi cette opportunité pour expérimenter un cadre de gestion souple qui aurait pu préfigurer d'éventuelles évolutions des conditions de

⁹⁵ Pour les contrats courts, la période d'évaluation ne coïncidant pas forcément avec l'emploi du contractuel, de nombreuses fiches ne pouvaient être signées de ce dernier.

travail des titulaires. De surcroît, il n'empêche pas les acteurs locaux d'orienter les modalités de gestion dans un sens qui les rapproche de celles des titulaires (par exemple, recours à des barèmes fondés sur l'ancienneté de service pour organiser les mouvements des contractuels d'une année sur l'autre, voire d'un remplacement à l'autre ou l'expression de vœux géographiques⁹⁶).

Globalement, ce nouveau cadre d'emploi accentue la rigidité du dispositif de remplacement. Or la Cour, à de nombreuses reprises, a préconisé au contraire de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'emploi des enseignants, qu'ils soient titulaires ou contractuels, notamment en annualisant tout ou partie de leurs ORS. Force est de constater que cette voie n'est pas empruntée puisque le nouveau texte renforce globalement les rigidités de gestion des non-titulaires.

B - Le plan de transformation des contrats aidés en AESH contractuels

Depuis 2014, l'accès au contrat AESH est ouvert aux personnels qui ont exercé des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire pendant au moins deux ans, soit dans le cadre d'un CUI-CAE soit dans le cadre d'un emploi dans une association (cf. *supra*).

1 - Les décisions de 2016 et leur mise en œuvre jusqu'en 2018

À l'occasion de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, le président de la République a annoncé une intensification de ces recrutements, grâce à la création de 32 000 emplois d'AESH sur 5 ans par transformation de 56 000 emplois de CUI-CAE, soit un rythme de création de 6 400 ETP d'AESH correspondant à 11 200 contrats aidés transformés par année scolaire. Cette décision vise à constituer un vivier plus stable d'accompagnants pour les enfants handicapés, le contrat AESH étant plus long que celui des CUI-CAE et pouvant déboucher sur un CDI.

Selon le ministère, l'impact budgétaire net de ce plan pour le seul ministère de l'Éducation nationale s'élèverait à environ 570 M€⁹⁷ et engendre une hausse du plafond d'emplois du programme 230 de 32 000. Compte tenu de l'impact direct sur le budget du ministère de l'emploi et des effets liés aux différences de cotisations sociales, l'impact global du plan pour l'État serait un peu supérieur à 100 M€.

⁹⁶ Cf. réponse du ministère.

⁹⁷ La baisse du coût des contrats aidés est estimée à 231 M€ alors que le surcoût de la création des AESH est chiffré à 701 M€.

Tableau n° 24 : impact budgétaire de la mesure pour le MEN (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020
Baisse du nombre de CUI (en contrats) par an	-11 200	-11 200	-11 200	-11 200	-11 200
Coût unitaire CUI MEN de l'année	4 521	4 536	4 601	4 680	4 773
Impact de la mesure sur le HT2 du MEN (en cumul)	-16 880 072	-67 734 535	-120 235 740	-174 714 848	-231 640 312
Augmentation du nombre d'AESH (en ETP) par an	6 400	6 400	6 400	6 400	6 400
Coût unitaire AESH T2 de l'année	25 051	25 264	25 277		
Impact de la mesure pour le MEN (AESH) T2 (en cumul)	53 442 133	215 586 133	377 469 867	539 242 667	701 015 467
Impact de la mesure pour le MEN (en cumul)	36 562 051	147 851 598	257 234 123	363 527 821	469 937 515

Source : MEN, DAF, Cour des comptes.

La mise en œuvre de ce plan de déprécarisation a généré deux types de mesures:

* Au niveau national, le budget de la MIES a été abondé et son plafond d'emplois a été rehaussé pour inclure les nouveaux contrats de AESH, placés en T2.

Le démarrage du plan en 2016 n'ayant pas été connu lors du vote du budget, l'effet budgétaire des premières créations (de septembre à la fin de l'année 2016) ont été déportées sur le budget 2017. Pour cette raison, le plafond d'emplois de 2017 du programme 230 a été rehaussé par une mesure dite de périmètre de 8 533 ETP (2 133 au titre de 2016 et 6 400 au titre de 2017) et celui de 2018 par une nouvelle mesure de périmètre de 6 400 ETP. En raison d'une mesure nouvelle inscrite au budget 2017 mais échelonnée sur les deux budgets 2017 et 2018, le plafond d'emplois a été rehaussé de 8 983 ETPT AESH supplémentaires en 2017 et 7 301 en 2018.

Tableau n° 25 : impact sur le plafond d'emplois des créations de AESH (en ETPT)

	Budget 2017	ETPT	Budget 2018	ETPT
Plan de transformation : 6 400 par an à compter de septembre 2016	fin 2016 (2 133) et une année entière (6 400)	8 533	une année entière	6 400
Mesure nouvelle 2017 : 1 351 à compter de septembre 2017	1/3 de 1 351 ETPT	450	2/3 de 1 351 ETPT	901
Total nouveaux AESH sous plafond d'emplois		8 983		7 301

Source : PAP 2017 et 2018

* Dans les académies : chaque année, les services du ministère répartissent l'enveloppe de nouveaux AESH entre les académies en fonction des données existantes et des demandes exprimées lors du dialogue de gestion.

Chaque rectorat a mis en place un dispositif de repérage des CUI-CAE éligibles à l'intégration dans la catégorie des AESH et de transformation des contrats, en lien avec les DESDEN et l'établissement mutualisateur. Les agents dont le CUI-CAE est terminé ou va s'achever sont contactés et le dossier de ceux qui acceptent la proposition est examiné au niveau départemental, souvent par une commission où siège l'IEN-ASH. Il est difficile de mesurer le taux de perte qui s'explique par deux raisons : d'une part, certaines personnes ne sont pas intéressées par un contrat AESH qui reste précaire, à temps partiel et peu rémunéré ; d'autre part, quelques dossiers sont écartés par la commission au vu des appréciations médiocres portées par les employeurs précédents.

Ce processus, très suivi par le ministère a démarré rapidement en 2016 et s'est affiné au progressivement. Il a permis d'enregistrer 8 588 nouveaux contrats en 2016 et 2 574 au premier semestre 2017⁹⁸. Selon le ministère, l'année scolaire 2017-2018 devrait s'achever en cohérence avec l'objectif annuel.

2 - L'insuffisance du plan par rapport au besoin d'accompagnement

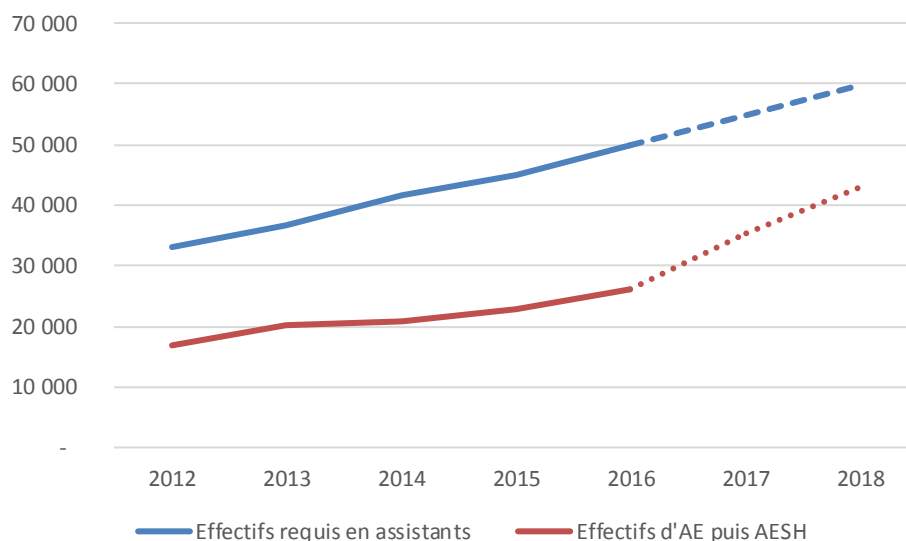
À ce stade, on peut considérer que le plan de transformation qui vise à déprécariser les contrats aidés remplit son objectif puisque les cibles sont atteintes en nombre de contrats transformés. Néanmoins, il n'est pas certain que le rythme soutenu des deux premières années se maintienne. Dans certaines académies, la Cour a trouvé des services de l'administration inquiets en raison d'une difficulté croissante à trouver des candidats. De plus, le processus de mise à disposition des supports où asseoir les nouveaux AESH issus de la transformation des CUI-CAE est parfois difficile localement ce qui peut freiner le mouvement de déprécarisation.

Par ailleurs, il semble que le besoin d'accompagnement, mesuré par les prescriptions des MDPH, ne fléchisse pas et que l'apport du plan de transformation ne suffise pas pour répondre à la demande sans dégrader le taux de couverture des prescriptions. Le graphique ci-après montre que le besoin d'accompagnants (mesuré à partir des prescriptions des MDPH⁹⁹) est durablement supérieur à celui des effectifs mis en place. En pratique, l'écart a été largement comblé par les contrats aidés mais a laissé subsister un déficit : environ un dixième des prescriptions n'est pas satisfaite (cf. *supra* tableau n° 14).

⁹⁸ Les contrats aidés débutent majoritairement après la rentrée scolaire.

⁹⁹ Les effectifs requis sont calculés en appliquant aux prescriptions décidées (cf. tableau n° 15) les moyennes observées d'enfants accompagné. Selon le ministère, en 2017, un ETPT d'AESH-i prenait en charge 2,67 élèves et un ETPT AESH-m 3,39 élèves.

Graphique n° 4 : besoins en accompagnement et effectifs des AESH (exprimés en ETP)



*Hypothèse de 2,69 élèves par ETP AESH individuel et 3,39 par ETP AESH mutualisé (MEN 2017)
Les effectifs futurs d'AESH intègrent le plan de transformation et les mesures supplémentaires annoncées.
Source : RAP et PAP MIES (effectifs 2017 et 2018), retraitement Cour des comptes*

L'écart s'est creusé entre 2014 et 2016. En revanche, pour les années 2017 et 2018, un effort a été accompli au-delà du plan de transformation prévu car si les rythmes de croissance des prescriptions et des recrutements d'emplois s'étaient maintenus, l'écart entre les deux courbes du graphique se serait accru. Cet effort est matérialisé par :

- une mesure nouvelle de 1 351 emplois d'AESH placés sous plafond d'emplois a été inscrite au budget 2017 : elle a apporté 450 nouveaux supports dès septembre 2017 et environ 900 pour l'année 2018 et les suivantes (par effet d'extension en année pleine) ;
- le flux d'embauche de contrats aidés ne s'est pas interrompu. Les décisions gouvernementales de l'été 2017 qui ont abaissé le nombre de CUI-CAE, ont épargné le contingent du MEN réservé à l'accompagnement des élèves en situation de handicap jugé « prioritaire »¹⁰⁰ ;
- le ministère a également autorisé d'autres embauches d'AESH financées par des crédits d'intervention (hors plafond d'emplois) : le PAP 2017 autorise 4 300 ETPT et le PAP 2018 en prévoit 4 500.

Enfin, plusieurs mesures pour « améliorer le recrutement et l'organisation du dispositif d'accompagnement des élèves handicapés » ont été annoncées par le ministre de l'Éducation nationale le 4 décembre 2017 : il s'agit d'une part des embauches d'AESH financées par des subventions sus-décrites¹⁰¹, d'autre part d'un mouvement de rapprochement des services de l'éducation nationale et des MDPH pour anticiper la prochaine rentrée scolaire. Enfin une

¹⁰⁰ Communication en Conseil des ministres du 6 septembre 2017.

¹⁰¹ Le ministre annonce 4 800 ETPT alors que le PAP 2018 en prévoit 4 500. L'objectif affiché de résorption de 19 500 contrats aidés entre la rentrée 2017 et la rentrée 2018 pour ramener la population de contrats aidés à 30 500 personnes nécessiterait le financement d'environ 4 740 ETPT en sus du plan de transformation.

évolution des conditions de recrutement par « *l'ouverture à d'autres compétences* » pour accéder au statut d'AESH est envisagée.

Pour autant les mesures précédentes ne résorbent pas l'écart et face aux besoins croissants, 156 000 enfants bénéficiant d'une aide humaine en juin 2017, le ministère prévoit d'assouplir les conditions d'accès à la catégorie des AESH : réduction de la durée d'expérience requise en qualité de contrat aidé de 24 à 9 mois et élargissement à tous les titulaires d'un titre ou diplôme de niveau 4. La refonte du dispositif des CUI-CAE baptisés « Parcours Emploi Compétence », mise en œuvre en janvier 2018¹⁰², ouvre néanmoins la voie à de nouveaux recrutements pour compenser l'insuffisance numérique des AESH en CDI et de ceux issus du plan de transformation.

V - Des mesures de gestion sans vision de long terme

A - Des flux limités d'intégration par le concours

Les enseignants non titulaires ont la possibilité d'être titularisés par la voie des concours externes, internes et/ou troisièmes concours¹⁰³. Le ministère a récemment assoupli les conditions d'inscription aux concours internes permettant aux enseignants non titulaires, même non réemployés, de se présenter dès lors qu'ils remplissent les conditions de diplôme et d'ancienneté requises.

En 2017, 7 987 non titulaires se sont présentés aux concours internes de recrutement des enseignants du second degré. Parmi eux, 863 candidats ont été admis soit plus d'un candidat sur dix. Depuis 2008, de plus en plus contractuels sont titularisés par la voie des concours externes et troisièmes concours. Le volume reste globalement faible et stable eu égard à la taille du vivier : la crainte de nombreux contractuels enseignants est de subir une mobilité géographique à la suite de la réussite aux concours en dépit de mesures destinées à les maintenir dans leur académie d'exercice : plus de deux tiers (71 %) ont obtenu leur premier vœu d'affectation au mouvement 2017. Le ministère espère que les efforts de fidélisation des contractuels élargiront ses viviers de recrutement.

¹⁰² Circulaire du ministère du travail en date du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi.

¹⁰³ Les concours internes s'adressent plus particulièrement aux contractuels justifiant de trois années de services publics ou de services d'enseignement.

Tableau n° 26 : nombre de contractuels enseignants admis aux concours d'enseignement de l'éducation nationale

	2013	2014 exceptionnelle	2014 renovée	2015	2016	2017
concours externes	1 367	1 062	1 294	1 068	1 063	1 177
concours internes	733		757	791	981	863
3 ^{ème} concours	22	11	36	58	73	57
TOTAL	2 122	1 073	2 087	1 917	2 117	2 097

Source : MEN, enseignants contractuels et maîtres-auxiliaires

Le succès du dispositif de titularisation prévu par la loi Sauvadet de 2012¹⁰⁴ est lui aussi mitigé. Sur le vivier des 10 500 enseignants initialement identifiés, 7 852 ont été intégrés par cette voie dans le cadre d'un dispositif prolongé.

Tableau n° 27 : résultats du dispositif Sauvadet

	2013	2014	2015	2016	2017
Postes au concours	2 583	2 960	2 960	2 000	2 300
Postes pourvus	2 594	1 891	1 365	768	1 016

Source : MEN

Enfin, les dispositions récentes¹⁰⁵ permettant aux AE de suspendre leur contrat afin d'assurer des remplacements d'enseignants (cf. *supra*) sont de nature à améliorer leur réussite aux concours de recrutement, mais cette hypothèse ne peut être vérifiée qu'en partie. On observe que les AE se présentent aux concours mais en proportion réduite. À la session 2017 des concours enseignants du 1^{er} degré, 2 722 assistants d'éducation étaient présents. 888 ont été admis, soit un taux de réussite très favorable de 33 %. En ce qui concerne les concours du second degré, 5 086 assistants d'éducation se sont présentés et 513 ont été reçus (chiffres 2015), soit un taux de réussite de 10 %, ce qui reste modeste. Tous concours confondus (1^{er} et 2nd degrés), le taux de réussite des AE est de 18 %.

B - Un élargissement de l'accès aux CDI

La possibilité de bénéficier d'un contrat à durée indéterminé (ou CDI) au sein de la fonction publique résulte de la transposition tardive d'une directive européenne du 28 juin 1999 (n° 1999/70/CE) : en 2005, le législateur a ouvert alors le CDI¹⁰⁶ aux contractuels à l'issue

¹⁰⁴ Dispositif prolongé par loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, modifiant la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée

¹⁰⁵ Ouvertes par le décret n° 2014-724 relatifs aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH qui a aussi modifié le décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des AE.

¹⁰⁶ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

d'une période d'emploi de six années¹⁰⁷, à l'occasion du renouvellement du contrat¹⁰⁸. Comme le relevait le rapport Silicani dès 2008¹⁰⁹, l'octroi d'un « droit au CDI » en 2005 visait à « éviter un renouvellement trop fréquent de plans de titularisation coûteux ». Ce faisant, il a ouvert de nouvelles perspectives de gestion des ressources humaines puisque déprécarisation et titularisation ne vont désormais plus de pair.

Dans l'état actuel du droit, cette possibilité ne concerne que les contractuels recrutés pour remplir des besoins permanents¹¹⁰. L'accès au CDI reste exclu pour tous les autres non-titulaires : ceux recrutés à titre temporaire n'y ont donc en théorie toujours pas encore accès¹¹¹, tout comme certaines catégories de contractuels ou figurant à la liste dérogatoire mentionnée à l'article 3 de la loi n° 84-16, à l'instar des assistants d'éducation.

Cependant, deux tendances récentes peuvent être observées :

- d'une part, les dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ne forment plus l'unique référentiel de droit commun pour tous les contractuels, comme l'illustre la création de la catégorie AESH en 2014. En effet, la catégorie des AESH a été créée par une disposition législative propre¹¹². Comme le souligne le ministère, les dispositions de la loi n° 84-16 ne s'appliquent qu'en tant qu'elles sont mobilisées par l'article L. 917-1 du code de l'éducation. En particulier, l'article L. 917-1 prévoit que « *Les AESH sont régis par les dispositions réglementaires générales applicables aux agents contractuels de l'État prises pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 [...], sous réserve de dérogations prévues par le décret [d'application]* »¹¹³. Celui-ci, le décret n° 2014-724 du 27 juin 2014, fixe les conditions de recrutement et d'emploi des AESH. Dès lors, l'ensemble des décrets fixant les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État ont une valeur supplétive pour les AESH, les dispositions du décret du

¹⁰⁷ Les périodes d'emploi accomplies sous le régime des articles 6 *quater*, 6 *quinquies* et 6 *sexies* sont néanmoins prises en compte lors d'un renouvellement ouvrant droit à un CDI.

¹⁰⁸ L'embauche d'un agent sur un poste permanent à temps incomplet peut néanmoins faire l'objet d'un recrutement direct en CDI depuis 2012.

¹⁰⁹ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, M. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*. La Documentation française, 2008, 240 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr

¹¹⁰ Toutefois, tous les temps de service, y compris ceux correspondant à des contrats couvrant des besoins ponctuels, sont comptabilisés à l'occasion d'un renouvellement en CDI sur un emploi permanent. La loi prévoit qu'une interruption de plus de 4 mois entre deux contrats remet le compteur à zéro.

¹¹¹ S'agissant des enseignants contractuels, cette restriction (aux non-titulaires occupant un emploi permanent) est inapplicable. En effet, ils forment en effet un volant de ressources réaffectées chaque année sur des supports de postes provisoires ou vacants. Le lien entre le contrat du non-titulaire et la disposition motivant son recrutement est donc tenu. En pratique, tous les contractuels enseignants renouvelés au-delà de six années de service accèdent au CDI, qu'ils aient occupés, lors de la dernière année d'exercice, un poste correspondant à un besoin permanent ou temporaire.

¹¹² Article L.917-1 du code de l'éducation, créé par l'article 124 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

¹¹³ Cet article de la loi 84-16 renvoie aux dispositions générales applicables aux agents recrutés sur le fondement de cette même loi, et notamment aux dispositions en matière de règles de protection sociale des agents non titulaires.

27 juin 2014 s'appliquant au premier chef¹¹⁴. Leur accès au CDI a été expressément prévu dans les dispositions des textes créant cette catégorie d'emploi ;

- d'autre part, l'accès au CDI s'étend progressivement à de nouvelles catégories de contractuels. Ainsi, la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels dite loi « Travail » a ouvert, dans son article 84.VI cette possibilité aux personnels des GRETA¹¹⁵ autre catégorie de contractuels visée à la liste dérogatoire mentionnée à l'instar des AE à l'article 3 de la loi n° 84-16 . Il en est de même pour les personnels occupant un emploi permanent dans les établissements publics administratif¹¹⁶.

Pour les contractuels de l'éducation nationale, l'accès au CDI reste fermé aux assistants d'éducation mais ouvert aux AESH et aux remplaçants. Le traitement différencié des assistants résiste mal à l'analyse :

- s'agissant des assistants d'éducation, le ministère considère que la fonction présente un caractère temporaire caractéristique alors même que la Cour observe que les besoins des établissements sont pérennes¹¹⁷ et qu'une part croissante est stable¹¹⁸, prête à se satisfaire durablement d'un métier d'appoint. Toutefois, le ministère admet que des évolutions sont envisageables dans le cadre de la réflexion relative au pré-recrutement des enseignants ; À terme, on ne peut exclure un effet de contagion sur les assistants d'éducation (AE).
- en ce qui concerne les AESH, le ministère a adopté une position différente selon laquelle « *la souplesse nécessaire [offerte par un statut de contractuel assorti de la possibilité de CDI] afin de s'adapter à l'évolution des prescriptions médicales et du parcours scolaire propre à chaque élève.* »

De surcroît, lors de la création des AESH, le ministère a repoussé l'option consistant à créer une nouvelle catégorie de fonctionnaires au motif qu'« *un corps de fonctionnaires au recrutement assuré par voie de concours est apparu moins à même de répondre de manière adéquate à la diversité des besoins des élèves concernés comme à leurs évolutions* ».

¹¹⁴ Ainsi, les conditions d'emploi des AESH en matière de temps de travail, de quotité de service, de rémunération, de formation, de représentation professionnelle et d'entretien professionnel sont définies par l'arrêté du 27 juin 2014 relatif à l'entretien professionnel et à la reconnaissance de la valeur professionnelle des AESH, ainsi que l'arrêté du même jour relatif à leur rémunération, une circulaire précisant ces dispositions (Circulaire n° 2014-083 du 8 juillet 2014 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des AESH).

¹¹⁵ « Personnels recrutés pour la mise en œuvre d'un programme de formation, d'insertion, de reconversion professionnelle ou de formation professionnelle d'apprentissage ».

¹¹⁶ Décret n° 2017-41 du 17 janvier 2017 relatif aux emplois et types d'emplois des établissements publics administratifs de l'État figurant sur la liste prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

¹¹⁷ Techniquement, un renouvellement en CDI paraît réglementairement possible comme l'envisage l'article 8 du décret d'application n° 86-83 du 17 janvier 1986 : « *le contrat ou l'engagement peut être à durée indéterminée, sauf [...] lorsque le poste confié à un agent non titulaire en application [de l'article 3 (6e alinéa)] de la loi du 11 janvier 1984 [...] présente, de par sa nature, un caractère temporaire. Dans ce cas, le contrat ou l'engagement prévoit la date à laquelle il prendra fin. Si à cette date le contrat ou l'engagement est renouvelé, il est réputé être à durée indéterminée, sauf stipulation ou disposition contraire expresse* ».

¹¹⁸ Certains agents déroulent même des parcours de plus de 6 années, en alternant au sein des établissements contrats aidés et contrats d'AE.

C - Les risques issus de l'accès aux CDI

1 - Des effectifs contractuels plus nombreux en contrats à durée indéterminée

Compte tenu de l'inertie du ministère pour agir sur les raisons sous-jacentes au recours aux contractuels (cf. *supra*), leur nombre va continuer à croître et une partie de ces contrats pourra être transformée en contrat à durée indéterminée (CDI).

S'agissant des AESH, leurs effectifs vont croître sous l'effet du plan de transformation des contrats aidés et, sans doute, des renforts qui seront nécessaires pour faire face à la montée ininterrompue des prescriptions d'aide humaine. Alors qu'en 2016, moins de 7 000 AESH étaient en CDI, une partie des 32 000 postes créés entre 2016 et 2020 s'ajouteront à ce nombre le portant à quelques dizaines de milliers.

Cette catégorie des contractuels de l'éducation nationale est donc appelée à comprendre une part croissante de personnels pérennes. L'éventualité d'une extension de l'accès aux CDI aux autres AE, si elle était mise en œuvre, augmenterait encore ces effectifs.

La situation est identique du côté des enseignants. Les remplaçants contractuels, dont l'effectif augmente régulièrement, seront moins tentés de passer des concours en vue de la titularisation, qui a souvent pour conséquence de les éloigner de leur académie. Dans la mesure où l'annualisation des contrats facilite leur accès au CDI et où leurs conditions de travail s'améliorent, la position de contractuels devient plus attractive. Ceux qui seront titulaires d'un contrat à durée indéterminée pourront s'accommoder d'une rémunération toujours inférieure à celle des titulaires (mais en moindre proportion) en contrepartie d'une plus grande stabilité géographique. Cette tendance renforcerait la sédimentation géographique et aggraverait la situation des académies les moins attractives. Près de 20 % des enseignants non-titulaires sont déjà en CDI¹¹⁹ et la mise en œuvre du nouveau cadre d'emploi va favoriser le maintien des CDD jusqu'aux 6 ans ouvrant droit au CDI, pour la population affectée sur des contrats annuels (environ 10 000 contrats à la rentrée 2012, 16 000 à la rentrée 2017).

Au total, à réglementation inchangée, un volume de 65 000 à 80 000 CDI pourrait être atteint, les agents sous ce statut devenant une composante pérenne, au même titre que les titulaires, et indispensable au bon fonctionnement du système éducatif.

2 - Des tensions en gestion et des risques de dérive budgétaire

La pérennisation de la situation des contractuels, dont une part croissante sera CDIisée et la rigidification de leur cadre de gestion, du moins pour les enseignants non-titulaires, tendent à créer un « bloc » de contractuels numériquement important et difficile à gérer. Cette double évolution atténue la souplesse attendue du recours aux non titulaires, par comparaison avec la rigidité des règles applicables aux titulaires. Par ailleurs, la coexistence de titulaires et de contractuels pour une même mission peut être source de tensions si elle concerne des populations importantes de façon durable. Dans le contexte actuel de finances publiques

¹¹⁹ Dans le second degré, à la rentrée 2017, on comptait 4 661 ETP en CDI (17,1 %) et 961 ETP MA (3,5 %) sur 27 320 ETP d'enseignants non-titulaires (hors disciplines PEGC).

dégradées, on peut douter que les solutions du passé, passant par une titularisation massive, soient envisageables.

Enfin, au plan financier et budgétaire, la dépense ne devrait pas diminuer, car plusieurs éléments vont la renchérir à court terme :

- la transformation des CUI-CAE en AESH : le coût prévisionnel du plan de transformation sur la période 2016-2020 est estimé à plus de 500 M€ pour le MEN et à environ 100 M€ pour le budget de l'État ;
- la modification du régime de rémunération des enseignants non titulaires (cf. *supra*) ;
- la montée persistante du besoin en accompagnement qui nécessitera de nouveaux contractuels, peut-être issus du nouveau dispositif « Parcours Emploi Compétence » qui reste à chiffrer.

À plus long terme, des besoins non satisfaits pourraient conduire le ministère à accentuer son recours aux contractuels pour assurer certaines tâches, comme l'aide administrative aux directeurs d'écoles, démunis depuis l'extinction des contrats aidés ainsi que l'accompagnement et la surveillance des élèves (cf. *supra*). Le recours aux volontaires du service civique pour faciliter ces tâches ne peut être envisagé qu'à titre d'appoint puisque la vocation de ce dispositif est de répondre au souhait d'engagement des jeunes et non de pallier les manques de l'administration.

Bien qu'il soit impossible de mesurer avec précision la rapidité et l'ampleur de ces mouvements, le risque de survenance est élevé et l'éducation nationale doit s'y préparer en agissant sur les déterminants du besoin et en se dotant d'une doctrine d'emploi assortie d'une vision pluriannuelle des contractuels au sein du système éducatif.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion des différentes catégories de contractuels est complexe en raison de la multiplicité des règles et des intervenants. Elle pèse lourdement sur les services déconcentrés et sur les chefs d'établissement, en dépit des initiatives d'allègement ou de mutualisation (paye). Partant, certaines obligations, comme celles de la formation de ces agents, sont mal respectées. Indépendamment du niveau de la sanction par le juge, cette carence reste inadmissible de la part d'un ministère dont la mission est d'éduquer et de former.

Les seules réponses institutionnelles à ces difficultés ont consisté à transformer le cadre de gestion des contractuels et à déprécier les contrats aidés chargés d'accompagner les élèves handicapés, sans agir sur les déterminants du besoin de remplacement ou du besoin d'aide à l'inclusion scolaire. En revanche, la restitution à la représentation nationale des données en effectifs et en coût, n'a pas progressé.

On peut s'attendre à une augmentation des contractuels de droit public en contrats à durée indéterminée, utilisés dans des conditions qui se rapprochent de celles des titulaires. Dès lors, se pose la question de la gestion de la carrière de ces agents et de leur coexistence avec les titulaires dans le cas des remplaçants. Outre les questions de principe qu'elles soulèvent, ces sujets amènent à s'interroger sur l'évolution à moyen terme du coût de ces personnels et la capacité du ministère à le maîtriser.

Par conséquent, la Cour formule les recommandations suivantes en vue de simplifier la gestion et de clarifier le suivi et l'information budgétaires :

Afin de simplifier la gestion

- 4. réserver la fonction d'accompagnement des élèves en situation de handicap aux AESH (MEN) ;*
- 5. encourager la mutualisation des opérations de paye en éclaircissant les règles de conventionnement et en assurant une formation aux personnels des agences comptables (MEN) ;*
- 6. formaliser et organiser les obligations de formation des AE et des AESH (MEN)*

Afin de clarifier le suivi et l'information budgétaires

- 7. placer tous les personnels du MEN relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois ou prévoir un plafond d'emplois spécifique (MEN) ;*
 - 8. se mettre en capacité de consolider la dépense de suppléance et de remplacement pour produire une information complète et annuelle au Parlement (MEN).*
-

Conclusion générale

Le recours aux personnels contractuels au sein du système éducatif est ancien et à maints égards justifié. Désormais plus nombreux et ayant vocation à être pérennisés, ces agents ne peuvent plus être considérés comme des supplétifs dont la gestion serait seconde. Leur présence est devenue indispensable au bon fonctionnement du système éducatif, qu'il s'agisse du remplacement ou de l'accompagnement des élèves en situation de handicap, en l'absence de réformes portant sur les rigidités de la gestion du personnel enseignant et du processus de détermination des besoins d'inclusion scolaire.

Pour la part qui lui incombe plus directement, relative notamment aux règles de gestion des enseignants titulaires et à la conception du remplacement « à la française », le ministère n'a pas mené d'actions en profondeur.

En outre, le plus large accès aux CDI change durablement les termes de la gestion des ressources humaines du ministère. Les récentes décisions, soit le plan de transformation des contrats aidés en AESH et l'adoption d'un nouveau cadre d'emploi pour les enseignants contractuels, ouvrent la voie à la création au maximum de 80 000 contrats en CDI. Dans le monde enseignant, cette évolution pourrait aggraver la sédimentation géographique qui dessert déjà les académies les moins attractives et affaiblir les marges de manœuvre des gestionnaires pour assurer le remplacement au plan local. La coexistence pérenne de personnels titulaires, de contractuels CDIables et de contractuels « précaires » ne peut qu'accentuer les difficultés de la gestion quotidienne et pourrait nourrir des tensions entre ces agents de statut divers.

Enfin, le ministère doit faire face à un risque de dérive budgétaire à court et moyen terme mal anticipé qui justifie de clarifier le suivi et l'information budgétaire du Parlement.

En définitive, la Cour invite le ministère à se doter d'une vision pluriannuelle de l'emploi de ces agents, assise sur des analyses démographiques et des prévisions de moyen et long terme des besoins, en lien avec les ministères chargés des affaires sociales s'agissant de l'accompagnement des élèves en situation de handicap, en second lieu à simplifier la gestion de ces personnels non-titulaires en caractérisant mieux leur emploi.

Pour ce faire, elle estime que le ministère pourrait utilement se doter d'une doctrine d'emploi plus affirmée des différentes catégories de ses agents contractuels.

Glossaire

AE / AED	Assistant d'éducation
AESH	Accompagnant des élèves en situation de handicap
AESH co.....	AESH assurant une aide dans un format collectif
AESH i	AESH assurant une assistance individuelle des élèves en situation de handicap
AESH m	AESH assurant une aide mutualisée
AFA.....	Affectation à l'année (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP)
APS	Assistant en charge de la prévention et de la sécurité
ASH.....	Adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés. Les postes dits « ASH » sont des postes à profil pour intervenir auprès d'élèves handicapés dans les écoles du 1 ^{er} degré ou des établissements médico-sociaux.
ASP	Agence de service et de paiement
AVS (ou AE-AVS)	Auxiliaire de vie scolaire
BMP	Bloc de moyens provisoires
CAPA -SH.....	Certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap
CAPES	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPEPS	Certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive
CAPET	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique.
CAPLP	Certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel
CDAPH.....	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
COP	Conseiller d'orientation-psychologue
CPE	Conseiller principal d'éducation
CRPE.....	Concours (académique) de recrutement de professeurs des écoles
CUI-CAE.....	contrat unique d'insertion, contrat d'accompagnement dans l'emploi
DEPP.....	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
DOC	Fonction documentation (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP)
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
EDU	Fonction éducation (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP) (CPE, COP)
EPLÉ	Établissements publics locaux d'enseignement
EPP.....	Base de gestion du personnel enseignant du 2 nd degré public (Emplois, Postes, Personnels)
EPP Privé	Déclinaison spécifique au secteur privé de la base de gestion du personnel enseignant du 2 nd degré
ENS	Fonction enseignement (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP)
EVS (ou AE-EVS)	Emploi de vie scolaire
HSA.....	Heure supplémentaire – année

HSE	Heure supplémentaire d'enseignement
IA	Inspection académique - Inspecteur d'académie
IA-DASEN	Inspecteur d'académie – directeur des services académiques de l'éducation nationale
IA-IPR.....	Inspecteur d'académie – inspecteur pédagogique régional
IEN.....	Inspecteur de l'éducation nationale
IEN-ASH.....	Inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'enseignement adapté (handicap)
IGAENR.....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
IUFM.....	Institut universitaire de formation des maîtres
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
LP	Lycée professionnel
LPO	Lycée polyvalent (rassemblant au sein d'une même cité scolaire voies professionnelle, générale et technologique)
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MEN.....	Ministère de l'éducation nationale
MENESR.....	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MESRI.....	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MIES	Mission interministérielle enseignement scolaire (mission budgétaire LOLF)
PE.....	Professeur des écoles
PEGC	Professeurs d'enseignement général de collège (corps en extinction)
PPS.....	Projet personnalisé de scolarisation
REP	Remplacement (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP)
REP et REP+.	Zones d'éducation prioritaire et zone renforcée/ Réseau d'éducation prioritaire et Réseau renforcé
RH.....	Ressources humaines
SI.....	Système d'information
SIRH.....	Système d'information de gestion des ressources humaines
SUP	Suppléance (modalité d'affectation des enseignants dans le SIRH EPP)
T1 (2, 3).....	Fonctionnaire en 1ère (2 ^{nde} , 3 ^{ème}) année d'exercice après titularisation
T2	Titre 2 du tableau des emplois sous plafond
TR.....	Titulaire remplaçant
TZR	Titulaire sur Zone de Remplacement (2 nd degré)
ULIS.....	Unités localisées pour l'inclusion scolaire
ZR.....	Zone de Remplacement (2 nd degré)

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour des comptes et la Présidente de la commission des finances du Sénat.....	83
Annexe n° 2 : données sur les enseignants contractuels.....	86
Annexe n° 3 : répartition des prescriptions d'accompagnement individuel et mutualisé.....	88

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour des comptes et la Présidente de la commission des finances du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

A1607866 KZZ
/12/2016



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la
Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 19 décembre 2016

N/Réf. : XV/16-269

MICHÈLE ANDRÉ

PRÉSIDENTE
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la chaîne de paiement des aides agricoles (organisation, coûts et efficacité) et l'Agence de services et de paiement (ASP),
- le soutien aux énergies renouvelables,
- le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale,
- les matériels et équipements de la police et de la gendarmerie (acquisition et utilisation),
- le programme « Habiter mieux ».

Ces enquêtes pourraient être remises de manière échelonnée entre janvier et mars 2018.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle ANDRÉ

Cour des comptes



Le 10 MAI 2017

Le Premier président

Madame la Présidente,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier du 11 janvier 2017, la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale que vous avez demandée en application de l'article 58-2 de la Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la troisième chambre de la Cour. L'instruction a été confiée à Mme Sylvie Vergnet, conseillère maître, et à M. Gaël Rougeux, rapporteur extérieur. André Barbé, président de section, assurera le contre-rapport. La Présidente de la troisième chambre, Mme Sophie Moati, et le contre-rapporteur ont rencontré le 30 mars dernier M. Gérard Longuet, sénateur désigné pour assurer le suivi de l'enquête, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

Au vu de ces échanges, je vous propose que cette enquête aborde les points suivants :

- une consolidation budgétaire et en effectifs depuis 2014 des personnels enseignants contractuels, des assistants d'éducation (AED) et des assistants des élèves en situation de handicap (AESH) sous contrat public et des personnes en contrats dits « aidés » de droit privé (contrats uniques d'insertion et contrats d'accompagnement dans l'emploi CUI-CAE) employés par les établissements publics de l'éducation nationale ;
- un recensement des missions et des besoins couverts, l'analyse des processus de recrutement, de gestion et d'allocation des moyens, l'examen des conditions d'emploi et de formation ;
- une analyse de l'emploi des personnels enseignants contractuels au titre du remplacement des enseignants titulaires.

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
Sénat
15 rue de Vaugirard
75 006 Paris

Les rapporteurs s'appuieront sur des relevés d'observations récents (notamment sur les conditions de remplacement des enseignants) et sur des enquêtes d'ores et déjà lancées auprès des principaux services concernés du ministère de l'éducation nationale (secrétariat général, direction générale des ressources humaines, direction des affaires financières, direction générale de l'enseignement scolaire) et dans des académies où ils se rapprocheront des rectorats, des directions départementales et des établissements scolaires.

Le rapport vous sera remis au plus tard à la fin du mois de mars 2018.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Annexe n° 2 : données sur les enseignants contractuels

Tableau n° 28 : part des non-titulaires dans les moyens de remplacement et de suppléance dans le 2nd degré

ETP en activité	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2008/2017	Taux annuel
Non-titulaires (NT)	13 933	16 492	18 261	22 204	22 217	24 427	22 557	23 654	25 547	27 320	96,1 %	7,8 %
Titulaires (T)	36 508	32 769	31 299	29 485	29 085	26 088	26 251	25 875	25 130	24 801	-32,1 %	-4,2 %
Total général (NT et T)	50 441	49 261	49 560	51 688	51 302	50 515	48 808	49 529	50 677	52 121	3,3 %	0,4 %
% NT dans le total	27,6 %	33,5 %	36,8 %	43,0 %	43,3 %	48,4 %	46,2 %	47,8 %	50,4 %	52,4 %		

Source : MEN, Requêtes SIRH « Propylées » à la date d'observation d'octobre ; fonction ENS et DOC, hors disciplines PEGC
Retraitement Cour des comptes

Tableau n° 29 : évolution des effectifs dans le 2nd degré public (ETP à date d'observation)

En ETP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2008 2017	Taux annuel
Titulaires affectés en établissement	330 097	327 952	321 336	316 595	313 408	310 460	311 679	318 386	320 451	322 189	-2 %	-0,3 %
Contractuels affectés en établissement (MA, CDI, CDD)	10 664	12 726	14 006	16 368	15 896	18 507	16 148	16 886	18 594	20 770	95 %	7,7 %
Total des affectés en établissement	340 761	340 678	335 342	332 963	329 304	328 967	327 828	335 271	339 045	342 959	1 %	0,1 %
Potentiel de titulaires remplaçants	16 821	13 723	13 459	11 291	11 084	9 626	8 976	8 570	7 865	7 784	-54 %	-8,2 %
Contractuels remplaçants (MA, CDI et CDD en suppléance)	3 269	3 766	4 256	5 836	6 321	5 920	6 409	6 768	6 953	6 550	100 %	8,0 %
Total potentiel de remplacement	20 090	17 489	17 715	17 126	17 404	15 546	15 385	15 338	14 818	14 334	-29 %	-3,7 %
Part des contractuels parmi les personnels affectés en établissement	3,1 %	3,7 %	4,2 %	4,9 %	4,8 %	5,6 %	4,9 %	5,0 %	5 %	6 %		
Part des contractuels au sein du potentiel de remplacement	16,3 %	21,5 %	24,0 %	34,1 %	36,3 %	38,1 %	41,7 %	44,1 %	47 %	46 %		

Source : MEN, Requêtes SIRH « Propylées » à la date d'observation d'octobre ; fonction ENS et DOC, hors disciplines PEGC
Retraitement Cour des comptes

Tableau n° 30 : évolution des effectifs et du taux de contractuels pour certaines disciplines

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Mathématiques	1013	2,8	1276	3,5	1482	4,1	1770	4,7	1857	4,9	1972	5,1
Espagnol	564	4,3	626	4,7	724	5,4	750	5,4	733	5,2	1520	9,9
Anglais	982	3,2	1111	3,7	1189	3,9	1286	4,1	1361	4,3	1443	4,5
Lettres modernes	764	2,4	985	3,1	1167	3,6	1269	3,8	1415	4,1	1222	3,5
Technologie	756	6,8	789	7,3	884	8,2	1061	9,9	1203	11,4	1119	11,2
Histoire-géographie	609	2,2	642	2,4	560	2,1	643	2,3	732	2,6	984	3,4
Sciences physiques	115	0,6	90	0,5	127	0,7	248	1,3	368	1,9	975	4,8
Toutes disciplines	19500	5,5	18787	5,3	18968	5,4	19719	5,5	20498	5,7	22596	6,2

Source : DEPP - BCP, Univers « Enseignants du second degré - Données individuelles »

Lecture : en 2016, il y a 1 972 enseignants contractuels de mathématiques, représentant 5,1 % des enseignants de mathématiques

Annexe n° 3 : répartition des prescriptions d'accompagnement individuel et mutualisé

Départements et ACADEMIES	Prescriptions aide individuelle au 31/03/2017	Prescriptions aide mutualisée au 31/03/2017	% aide individuelle	% aide mutualisée
Alpes de Haute-Provence	333	13	96 %	4 %
Hautes Alpes	207	280	43 %	57 %
Bouches-Du-Rhône	2644	3708	42 %	58 %
Vaucluse	1278	217	85 %	15 %
AIX-MARSEILLE	4462	4218	51 %	49 %
Aisne	888	321	73 %	27 %
Oise	1710	352	83 %	17 %
Somme	715	696	51 %	49 %
AMIENS	3313	1369	71 %	29 %
Doubs	447	329	58 %	42 %
Jura	134	547	20 %	80 %
Haute-Saône	440	0	100 %	0 %
Territoire de Belfort	221	9	96 %	4 %
BESANCON	1242	885	58 %	42 %
Dordogne	648	112	85 %	15 %
Gironde	1468	850	63 %	37 %
Landes	647	34	95 %	5 %
Lot-Et-Garonne	679	127	84 %	16 %
Pyrénées-Atlantiques	716	427	63 %	37 %
BORDEAUX	4158	1550	73 %	27 %
Orne	621	34	95 %	5 %
Calvados	775	642	55 %	45 %
Manche	437	527	45 %	55 %
CAEN	1833	1203	60 %	40 %
Allier	218	126	63 %	37 %
Cantal	100	134	43 %	57 %
Haute-Loire	406	288	59 %	41 %
Puy-De-Dôme	269	782	26 %	74 %
CLERMONT-FERRAND	993	1330	43 %	57 %
Corse-Du-Sud	15	175	8 %	92 %
Haute-Corse	111	131	46 %	54 %
CORSE	126	306	29 %	71 %

Départements et ACADEMIES	Prescriptions aide individuelle au 31/03/2017	Prescriptions aide mutualisée au 31/03/2017	% aide individuelle	% aide mutualisée
Seine Et Marne	2567	813	76 %	24 %
Seine St Denis	2799	1033	73 %	27 %
Val De Marne	2210	739	75 %	25 %
CRETEIL	7576	2585	75 %	25 %
Côte D'or	597	255	70 %	30 %
Nièvre	304	267	53 %	47 %
Saône Et Loire	1045	299	78 %	22 %
Yonne	429	205	68 %	32 %
DIJON	2375	1026	70 %	30 %
Ardèche	590	411	59 %	41 %
Drome	668	1077	38 %	62 %
Isère	2068	1452	59 %	41 %
Savoie	400	509	44 %	56 %
Haute-Savoie	1043	1139	48 %	52 %
GRENOBLE	4769	4588	51 %	49 %
GUADELOUPE	1276	82	94 %	6 %
GUYANE *	516	425	55 %	45 %
Nord	3618	3921	48 %	52 %
Pas-De-Calais	4751	0	n.d.	n.d.
LILLE	8369	3921	68 %	32 %
Creuse	38	148	20 %	80 %
Corrèze	500	111	82 %	18 %
Haute-Vienne	472	373	56 %	44 %
LIMOGES *	1010	632	62 %	38 %
Ain	200	894	18 %	82 %
Loire	449	1532	23 %	77 %
Rhône	1312	4526	22 %	78 %
LYON	1961	6952	22 %	78 %
MARTINIQUE	905	230	80 %	20 %
Aude	456	289	61 %	39 %
Gard	900	1116	45 %	55 %
Hérault	461	2386	16 %	84 %
Lozère	29	169	15 %	85 %
Pyrénées-Orientales	797	323	71 %	29 %
MONTPELLIER	2643	4283	38 %	62 %

Départements et ACADEMIES	Prescriptions aide individuelle au 31/03/2017	Prescriptions aide mutualisée au 31/03/2017	% aide individuelle	% aide mutualisée
Meurthe-Et-Moselle	357	1691	17 %	83 %
Meuse	373	61	86 %	14 %
Moselle	611	1413	30 %	70 %
Vosges	171	640	21 %	79 %
NANCY-METZ	1512	3805	28 %	72 %
Loire-Atlantique	1375	1192	54 %	46 %
Maine - et -Loire	836	333	72 %	28 %
Mayenne	519	376	58 %	42 %
Sarthe	982	257	79 %	21 %
Vendée	787	579	58 %	42 %
NANTES	4499	2737	62 %	38 %
Alpes-Maritimes (006)	1579	386	80 %	20 %
Var (083)	1863	15	99 %	1 %
NICE	3442	401	90 %	10 %
Cher	231	187	55 %	45 %
Eure Et Loir	527	347	60 %	40 %
Indre	195	252	44 %	56 %
Indre Et Loire	262	764	26 %	74 %
Loir Et Cher	75	375	17 %	83 %
Loiret	97	636	13 %	87 %
ORLEANS-TOURS	1387	2561	35 %	65 %
PARIS	2187	2112	51 %	49 %
Charente	538	269	67 %	33 %
Charente-Maritime	796	484	62 %	38 %
Deux-Sèvres	373	422	47 %	53 %
Vienne	159	458	26 %	74 %
POITIERS	1866	1633	53 %	47 %
Ardennes	470	138	77 %	23 %
Aube	348	212	62 %	38 %
Marne	679	157	81 %	19 %
Haute-Marne	354	87	80 %	20 %
REIMS	1851	594	76 %	24 %
Côtes d'Armor	1069	716	60 %	40 %
Finistère	2432	611	80 %	20 %
Ille et Vilaine	1844	753	71 %	29 %
Morbihan	1029	598	63 %	37 %
RENNES	6374	2678	70 %	30 %

Départements et ACADEMIES	Prescriptions aide individuelle au 31/03/2017	Prescriptions aide mutualisée au 31/03/2017	% aide individuelle	% aide mutualisée
REUNION	2224	273	89 %	11 %
Eure	454	851	35 %	65 %
Seine-Maritime	1747	518	77 %	23 %
ROUEN	2201	1369	62 %	38 %
Bas-Rhin	512	846	38 %	62 %
Haut-Rhin	1017	31	97 %	3 %
STRASBOURG	1529	877	64 %	36 %
Ariège	220	330	40 %	60 %
Aveyron	161	340	32 %	68 %
Haute-Garonne	2335	1432	62 %	38 %
Gers	170	279	38 %	62 %
Lot	394	64	86 %	14 %
Hautes-Pyrénées	410	27	94 %	6 %
Tarn	436	554	44 %	56 %
Tarn Et Garonne	549	428	56 %	44 %
TOULOUSE	4675	3454	58 %	42 %
Yvelines	2844	866	77 %	23 %
Essonne	2597	1442	64 %	36 %
Hauts-De-Seine	828	2141	28 %	72 %
Val-D'oise	3413	815	81 %	19 %
VERSAILLES	9682	5264	65 %	35 %
MAYOTTE	102	10	91 %	9 %
ST-PIERRE-ET- MIQUELON	8	13	38 %	62 %
TOTAL GENERAL	91066	63366	59 %	41 %

Source : MEN, retraitement Cour des Comptes