

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale,*

Par M. Gérard LONGUET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	7
AVANT-PROPOS .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UN CADRE DE GESTION RIGIDE REPOSANT SUR LA DÉFINITION D'OBLIGATIONS HEBDOMADAIRES DE SERVICE SE TRADUISANT PAR UNE ALLOCATION INEFFICIENTE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT</b>	
<b>I. UN CADRE LONGTEMPS FIXÉ PAR DES DÉCRETS DE 1950 ET DE 1992 EN DÉCALAGE AVEC LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT.....</b>	<b>13</b>
A. JUSQU'EN 2014, DES OBLIGATIONS HEBDOMADAIRES DE SERVICE NE PRENANT EN COMPTE QUE LES SEULES ACTIVITÉS D'ENSEIGNEMENT... ..	13
1. <i>Un temps de travail défini sur une base hebdomadaire</i> .....	13
2. <i>Une définition des missions des enseignants restrictive se limitant au « face-à-face pédagogique »</i> .....	15
B. ... ET DONT LES MAXIMUMS POUVAIENT ÊTRE MINORÉS PAR LE JEU DES DÉCHARGES ET DES AMÉNAGEMENTS DE SERVICE .....	16
1. <i>Des décharges de service parfois obsolètes...</i> .....	16
2. <i>...et dont certaines pouvaient être dénuées de toute base juridique</i> .....	18
<b>II. UN CADRE PARTIELLEMENT REVU EN 2014 ET 2015 MAIS DONT LES PRINCIPALES RIGIDITÉS ONT ÉTÉ MAINTENUES .....</b>	<b>18</b>
A. UN CHAMP DES MISSIONS ENSEIGNANTES ÉLARGI CORRESPONDANT DAVANTAGE À LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT .....	18
1. <i>La reconnaissance de l'ensemble des missions relatives au métier d'enseignant permettant, en principe, une plus grande souplesse dans l'utilisation de la ressource enseignante</i> .....	18
2. <i>La reconnaissance d'activités « hors classe » avec la création d'une indemnité pour mission particulière par le décret du 27 avril 2015</i> .....	20
B. DES RIGIDITÉS MAINTENUES À L'ORIGINE D'UNE ALLOCATION INEFFICIENTE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT .....	22
1. <i>Des obligations réglementaires de service maintenues sur une base hebdomadaire</i> .....	22
2. <i>Un régime de majorations et de minorations de service en partie remplacé par des pondérations</i> .....	23
3. <i>Un cadre qui demeure rigide et qui ne permet pas d'adapter les moyens d'enseignement aux variations des besoins constatées en cours d'année scolaire</i> .....	24

**DEUXIÈME PARTIE**  
**LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UN ÉLÉMENT DE SOUPLESSE**  
**INDISPENSABLE, UN COÛT EN PROGRESSION CONSTANTE TRADUISANT**  
**UNE ABSENCE DE PILOTAGE**

<b>I. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES PERMETTENT, DANS UNE CERTAINE MESURE, D'ADAPTER LES MOYENS AUX BESOINS D'ENSEIGNEMENT .....</b>	<b>27</b>
A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES .....	27
1. <i>Les différentes catégories d'heures supplémentaires</i> .....	27
a) Les heures supplémentaires années (HSA).....	27
b) Les heures supplémentaires effectives (HSE) .....	27
c) Les heures d'interrogation (HI) .....	28
2. <i>Les heures supplémentaires peuvent représenter un complément de rémunération significatif pour les enseignants</i> .....	28
a) Une rémunération fonction du traitement indiciaire de l'enseignant.....	28
b) Un système à l'origine d'écarts de rémunération importants .....	30
B. UN RECOURS GÉNÉRALISÉ MAIS INÉGALEMENT RÉPARTI SELON L'ÂGE, LES CATÉGORIES, LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT ET LES ACADÉMIES .....	30
1. <i>Entre 2012 et 2014, un recours record aux heures supplémentaires</i> .....	30
2. <i>Un recours variable selon la « population » enseignante et les académies</i> .....	31
a) Un recours corrélé à l'âge, à la catégorie d'appartenance des enseignants et au niveau d'enseignement.....	31
b) Une utilisation hétérogène selon les académies .....	33
C. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES CONSTITUENT UN ÉLÉMENT DE SOUPLESSE FACE À UN CADRE DE GESTION EXCESSIVEMENT RIGIDE .....	34
1. <i>Les heures supplémentaires permettent en théorie d'adapter l'offre aux besoins d'enseignement</i> .....	34
2. <i>Un système de dotation horaire globale à l'origine de rigidités</i> .....	37
3. <i>Des difficultés de gestion liées au principe d'annualité budgétaire et aux écarts entre plafonds d'heures en euros et en volume</i> .....	38
a) La difficile articulation entre principe d'annualité budgétaire et calendrier scolaire.....	38
b) Des plafonds d'heures supplémentaires en euros et en volume pouvant être divergents.....	39
4. <i>Un suivi des heures supplémentaires aux niveaux des établissements et académique globalement satisfaisant</i> .....	39
<b>II. UN COÛT SUPÉRIEUR À UN MILLIARD D'EUROS, DANS UNE LARGE MESURE SUBI .....</b>	<b>41</b>
A. UN COÛT EN AUGMENTATION DEPUIS 2007.....	41
B. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE CONTESTABLE .....	43
C. UN PILOTAGE INEXISTANT .....	44
1. <i>Jusqu'en 2013, une augmentation des heures supplémentaires années compensant la baisse des effectifs</i> .....	44
2. <i>La mise en œuvre de la loi de refondation de l'école, prévoyant la création de 54 000 postes dans l'éducation nationale, ne s'est pas traduite par une diminution des heures supplémentaires</i> .....	46
a) Un objectif de 54 000 créations de postes dans l'éducation nationale.....	46

b) Une réalisation du schéma d'emplois depuis 2014 qui ne s'est pas traduite par une baisse des heures supplémentaires .....	46
--	----

### TROISIÈME PARTIE UN CADRE DE GESTION À REPENSER

<b>I. MIEUX APPRÉHENDER LE TEMPS DE TRAVAIL EFFECTIF DES ENSEIGNANTS AFIN D'ENGAGER UNE RÉFLEXION DE FOND SUR CE SUJET .....</b>	<b>51</b>
<b>A. UN TEMPS D'ENSEIGNEMENT STATUTAIRE INFÉRIEUR À LA MOYENNE DES PAYS DE L'OCDE.....</b>	<b>51</b>
1. <i>Un temps d'enseignement statutaire des enseignants du second degré plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE.....</i>	51
2. <i>Selon les études existantes, le temps de travail effectif moyen serait près de deux fois supérieur au temps d'enseignement .....</i>	52
3. <i>Une répartition du temps de travail dont l'efficience pourrait être améliorée.....</i>	54
a) <i>Une activité d'enseignement qui ne représente qu'une faible part de l'activité enseignante .....</i>	54
b) <i>Un nombre élevé de classes à effectifs réduits du fait des options .....</i>	56
<b>B. LA MÉCONNAISSANCE DE LA DURÉE EFFECTIVE DU TRAVAIL DES ENSEIGNANTS .....</b>	<b>59</b>
1. <i>Des études reposant exclusivement sur des données déclaratives .....</i>	59
2. <i>Une meilleure connaissance du temps de travail réel des enseignants : un préalable indispensable à toute réforme ambitieuse.....</i>	60
<b>C. UN CADRE À ASSOULIR ET À MODERNISER.....</b>	<b>61</b>
1. <i>Un régime d'obligations réglementaires de service à assouplir .....</i>	61
a) <i>Une annualisation du temps de travail des enseignants à envisager, des prérogatives du chef d'établissement à renforcer.....</i>	61
b) <i>Envisager une augmentation des obligations réglementaires de service .....</i>	62
2. <i>Un maintien de certains régimes horaires spécifiques à remettre en cause .....</i>	63
<b>II. UNE RÉFORME QUI NE POURRA FAIRE L'ÉCONOMIE D'UN EFFORT SALARIAL SIGNIFICATIF .....</b>	<b>65</b>
<b>A. DES ENSEIGNANTS FRANÇAIS MOINS BIEN RÉMUNÉRÉS QUE LEURS HOMOLOGUES, NOTAMMENT EN PREMIÈRE PARTIE DE CARRIÈRE .....</b>	<b>65</b>
1. <i>Des enseignants français situés dans la moyenne des pays de l'OCDE.....</i>	65
2. <i>Des mesures de revalorisation insuffisantes, notamment en première partie de carrière.....</i>	66
<b>B. UN ÉLÉMENT SALARIAL À PRENDRE EN COMPTE.....</b>	<b>68</b>
1. <i>La refiscalisation des heures supplémentaires : une mesure défavorable au pouvoir d'achat des enseignants.....</i>	68
2. <i>Une question salariale qui ne pourra pas être éludée.....</i>	68
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>71</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>83</b>



## LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### Les principaux constats et recommandations

#### Les principaux constats

**Constat n° 1 :** La définition du temps d'enseignement sur **une base hebdomadaire** est à l'origine **d'importantes rigidités**. Le temps d'enseignement statutaire des enseignants français est en outre **inférieur en moyenne à celui des autres pays de l'OCDE**. Le temps de travail effectif total des enseignants est, quant à lui, dans une large mesure, méconnu.

**Constat n° 2 :** Ces rigidités sont pénalisantes pour les élèves car elles ne permettent pas d'adapter l'« offre » de formation aux besoins, qui peuvent être fluctuants tout au long de l'année scolaire (faiblesse du taux de remplacement des absences de courte durée, réduction du nombre de semaines d'enseignement liées à l'organisation d'examens, etc.).

**Constat n° 3 :** Les heures supplémentaires constituent, par conséquent, **un facteur de souplesse indispensable**.

**Constat n° 4 :** Parce qu'elles peuvent représenter **un montant significatif**, les heures supplémentaires permettent en outre de **pallier, en partie, la faiblesse des rémunérations**. L'augmentation des rémunérations liée à la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » sera concentrée sur la fin de carrière, ne répondant donc pas à la question du **déficit d'attractivité** de la profession d'enseignant.

**Constat n° 5 :** **Malgré un coût supérieur à un milliard d'euros, les principaux déterminants d'évolution des heures supplémentaires ne sont pas connus** : elles constituent, pour l'essentiel, **une donnée exogène, ne faisant l'objet d'aucun pilotage**. Elles ne peuvent en outre pas constituer un mode de gestion à part entière.

**Constat n° 6 :** Les créations massives de postes, lorsque ces postes sont effectivement pourvus, ne sauraient constituer une réponse suffisante à ces problématiques.

#### Les principales recommandations

##### Axe 1

#### Améliorer la connaissance de l'ensemble des moyens d'enseignement et de leurs déterminants

- Afin de connaître l'impact sur le temps de travail et la rémunération des enseignants de la création de l'indemnité pour mission particulière (IMP), établir un bilan de la première année de sa mise en œuvre.

- Afin d'améliorer l'information du Parlement, enrichir les documents budgétaires avec la présentation d'un tableau synthétique, au niveau de la mission, présentant l'ensemble des moyens de la mission (volume et montant des heures postes, des heures supplémentaires, des IMP, volume des décharges, titulaires, contractuels, catégories de personnel, etc.) et justifiant les évolutions proposées.

- Afin de mieux connaître les déterminants de la dépense en faveur de l'éducation, réaliser une analyse de l'évolution des moyens d'enseignement en lien avec l'évolution des heures supplémentaires, des effectifs de contractuels et des schémas d'emplois exécutés.

- Afin d'améliorer la connaissance du temps de travail effectif des enseignants, mettre en place un suivi précis des heures consacrées à des activités considérées comme entrant de plein droit dans le champ des missions des enseignants et ne donnant, par conséquent, lieu à aucune rémunération, ni sous la forme d'heures supplémentaires, ni sous la forme d'indemnité pour mission particulière.

### Axe 2

#### **Assouplir le cadre de gestion des enseignants en prévoyant une annualisation de leur temps de travail**

- Afin de pouvoir **adapter les moyens d'enseignement aux évolutions des besoins constatées en cours d'année scolaire, redéfinir les obligations réglementaires de service sur une base annuelle. Fixer le plafond annuel** pour l'exercice d'activités supplémentaires (HSA, HSE, IMP, remplacement, etc.) à hauteur de **300 heures pour les certifiés et de 500 heures pour les agrégés. Pondérer les heures supplémentaires effectuées par un coefficient 2. Prévoir expressément la possibilité pour les chefs d'établissement de « puiser » dans ce réservoir d'heures.**

- Afin de rationaliser l'offre scolaire, **augmenter la taille moyenne des classes grâce à la réduction du nombre d'options**, au lycée notamment.

### Axe 3

#### **Augmenter les obligations réglementaires de service et corrélérer l'existence de régimes horaires dérogatoires sur l'existence de missions spécifiques**

- Afin d'aligner le temps d'enseignement français sur celui de pays comparables (Allemagne et Royaume-Uni notamment), **augmenter les obligations de service de 2 heures par semaine, soit un plafond annuel de 720 heures pour les certifiés et de 612 heures pour les agrégés.**

- **Dans un objectif d'équité**, hors classes préparatoires aux grandes écoles, **aligner le régime horaire des professeurs agrégés sur celui des certifiés.**

- **Réserver le bénéfice de la pondération aux enseignants assurant au moins six heures de cours dans une discipline obligatoire** au baccalauréat ou faisant l'objet d'une épreuve obligatoire subie par anticipation à la fin de la première.



**Axe 4**

**En contrepartie, prévoir une augmentation de la rémunération des enseignants, en première partie de carrière notamment**

- Afin de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant, envisager **la revalorisation des grilles indiciaires en début et milieu de carrière.**



Mesdames, Messieurs,

L'initiative du présent contrôle budgétaire part d'un constat : **les heures supplémentaires dans le second degré, qui représentent une dépense annuelle supérieure à un milliard d'euros, sont présentées dans les documents budgétaires comme une donnée « exogène », dont les facteurs d'évolution ne sont pas détaillés et ne faisant l'objet d'aucun pilotage.**

**La question des heures supplémentaires constitue pourtant une problématique centrale, tant en raison de leur coût que des difficultés dont elles peuvent être le symptôme.**

Elles sont en effet la contrepartie d'un régime horaire rigide prenant la forme d'obligations règlementaires de service (ORS) définies sur une base hebdomadaire.

Ce cadre a longtemps été fixé par des décrets de 1950 et 1992, qui apparaissaient en décalage avec la réalité du métier d'enseignant. En effet, il n'y était fait mention que de la seule l'activité d'enseignement *stricto sensu*, c'est-à-dire de ce que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qualifie de « face-à-face pédagogique ».

Le décret du 20 août 2014, qui a remplacé la plupart des dispositions des décrets de 1950 et 1992 précités a, de ce point de vue, constitué une avancée indéniable en reconnaissant expressément l'ensemble des missions relatives au métier d'enseignant.

**Ce texte constitue cependant une occasion manquée.** Alors que de nombreux rapports ont souligné les limites d'une définition hebdomadaire du temps d'enseignement, qui ne permet pas de moduler l'activité des enseignants en fonction des variations d'intensité constatées en cours d'année scolaire, celle-ci a été maintenue, de même que certains régimes dérogatoires pourtant devenus obsolètes ou injustifiés. Par ailleurs, le décret de 2014 continue de se focaliser sur l'activité enseignante, qui fait seule l'objet d'une définition chiffrée.

Votre rapporteur spécial a pu constater, sur le terrain, les difficultés rencontrées par les rectorats et les chefs d'établissement pour ajuster les moyens qui sont mis à leur disposition aux besoins auxquels ils font face du fait des rigidités liées, en particulier, à la définition sur une base hebdomadaire du temps d'enseignement.

Les heures supplémentaires constituent, à cet égard, **un élément de souplesse indispensable.** Très largement répandues parmi les enseignants,

elles représentent en outre, souvent, un complément de rémunération dont le montant peut être significatif.

**Les heures supplémentaires ne sauraient cependant constituer un mode normal de gestion des enseignants.**

**L'objectif de 54 000 créations de postes dans l'éducation nationale fixé par l'actuel Gouvernement invite en outre à se demander si d'autres leviers ne pourraient pas être actionnés pour ajuster de manière plus efficiente les moyens aux besoins d'enseignements.**

Votre rapporteur spécial appelle donc à repenser le cadre de gestion des enseignants. Dans cette perspective, il formule **dix recommandations** articulées autour de **quatre axes** :

**- améliorer la connaissance de l'ensemble des moyens consacrés à l'enseignement et de leurs déterminants ;**

**- assouplir le cadre de gestion des enseignants en prévoyant une annualisation de leur temps de travail ;**

**- augmenter les obligations réglementaires de service et mettre fin aux régimes dérogatoires injustifiés ;**

**- en contrepartie, prévoir une augmentation de leur rémunération, en première partie de carrière notamment.**

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **UN CADRE DE GESTION RIGIDE REPOSANT SUR LA DÉFINITION D'OBLIGATIONS HEBDOMADAIRES DE SERVICE SE TRADUISANT PAR UNE ALLOCATION INEFFICIENTE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT**

#### **I. UN CADRE LONGTEMPS FIXÉ PAR DES DÉCRETS DE 1950 ET DE 1992 EN DÉCALAGE AVEC LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT**

La question des heures supplémentaires est indissociable de celle, plus générale, du temps de travail des enseignants.

Aux termes de l'article L. 521-1 du code de l'éducation, « *l'année scolaire comporte trente-six semaines au moins réparties en cinq périodes de travail, de durée comparable, séparées par quatre périodes de vacance des classes* ».

**L'activité d'enseignement, répartie entre ces trente-six semaines de classes, prend la forme d'obligations règlementaires de service (ORS) fixées sur une base hebdomadaire par catégorie d'enseignant, voire par discipline. Les obligations règlementaires de service reposent sur une logique strictement calendaire ne prenant en compte ni les variations d'intensité qui peuvent être constatées au cours de l'année scolaire ni le volume d'heures défini pour chaque discipline par les programmes scolaires.**

#### **A. JUSQU'EN 2014, DES OBLIGATIONS HEBDOMADAIRES DE SERVICE NE PRENANT EN COMPTE QUE LES SEULES ACTIVITÉS D'ENSEIGNEMENT...**

##### **1. Un temps de travail défini sur une base hebdomadaire**

**Jusqu'en 2014, les obligations règlementaires de service des enseignants faisaient l'objet d'un encadrement règlementaire défini par quatre textes :**

- le décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré ;

- le décret n° 50-582 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service

hebdomadaire du personnel des établissements publics d'enseignement technique ;

- le décret n° 50-583 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service des professeurs et des maîtres d'éducation physique et sportive, titulaires et délégués.

- le décret n° 92-1189 du 6 novembre 1992 relatif au statut particulier des professeurs de lycée professionnel.

Ces différents textes fixaient les maximums hebdomadaires de service à :

**- 18 heures pour les enseignants certifiés et les professeurs de lycée professionnel ;**

**- 15 heures pour les enseignants agrégés ;**

**- 20 heures pour les professeurs d'éducation physique et sportive certifiés et 17 heures pour les agrégés ;**

**- 36 heures pour les professeurs documentalistes.**

Par ailleurs, les professeurs en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) étaient soumis à un régime horaire spécifique, qui dépendait de la nature de l'enseignement, du concours préparé et de l'effectif de la classe.

#### Maximums de service des enseignants en classe préparatoire aux grandes écoles

Discipline	Concours préparé	Effectif	Maximum de service
Mathématiques, sciences physiques et sciences naturelles	École normale supérieure	Plus de 35 élèves	8 heures
		De 20 à 35 élèves	9 heures
		Moins de 20 élèves	10 heures
	École centrale des arts et manufactures, École navale, École de l'air, écoles nationales supérieures d'ingénieurs, institut national agronome, autres CPGE	Plus de 35 élèves	9 heures
		De 20 à 35 élèves	10 heures
		Moins de 20 élèves	11 heures
Philosophie, lettres, histoire et géographie, langues vivantes	Premières supérieures	Plus de 35 élèves	8 heures
		De 20 à 35 élèves	9 heures
		Moins de 20 élèves	10 heures
	Lettres supérieures, classes préparatoires aux Écoles normales supérieures, École nationale des Chartes	Plus de 35 élèves	9 heures
		De 20 à 35 élèves	10 heures
		Moins de 20 élèves	11 heures

Source : commission des finances du Sénat

**Les heures éventuellement effectuées au-delà des maximums de service faisaient l'objet d'une rémunération sous la forme d'heures**

**supplémentaires, d'indemnités spécifiques ou pouvaient ouvrir droit à des décharges d'activité (cf. *infra*).**

## **2. Une définition des missions des enseignants restrictive se limitant au « face-à-face pédagogique »**

**Le cadre règlementaire fixé par les quatre décrets précités apparaissait particulièrement restrictif dans la mesure où il ne se référait qu'aux seules heures d'enseignement « classiques », c'est-à-dire aux activités de « face-à-face pédagogique ».**

Ces dispositions entraînent, par conséquent, en contradiction avec la définition des missions des enseignants prévue par l'article L. 912-1 du code de l'éducation, qui rappelle que *« les enseignants sont responsables de l'ensemble des activités scolaires des élèves. Ils travaillent au sein d'équipes pédagogiques. [...] Les enseignants apportent une aide au travail personnel des élèves et en assurent le suivi. Ils procèdent à leur évaluation. Ils les conseillent dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation. Ils participent aux actions de formation continue des adultes et aux formations par apprentissage. Ils contribuent à la continuité de l'enseignement sous l'autorité du chef d'établissement en assurant des enseignements complémentaires »*.

De même, le champ des missions fixé par les statuts propres à chaque corps d'enseignant apparaissait beaucoup plus large que celui prévu par les décrets de 1950 et de 1992 précités. Ainsi, le décret n° 72-581 relatif au statut particulier des professeurs certifiés prévoit qu'ils *« participent aux actions d'éducation, principalement en assurant un service d'enseignement dans les établissements du second degré et dans les établissements de formation. Dans ce cadre, ils assurent le suivi individuel et l'évaluation des élèves et contribuent à les conseiller dans le choix de leur projet d'orientation »*.

Ce décalage entre les obligations règlementaires de service fixées par les décrets de 1950 et de 1992 et les missions dévolues aux enseignants par le code de l'éducation et les statuts de chaque corps d'enseignant était doublement dommageable : d'une part, car il revenait à ne reconnaître qu'une partie des missions exercées par les enseignants et, d'autre part, car l'exercice d'autres activités entrant pourtant dans le champ des missions « normales » des enseignants dépendait, dans une large mesure, de la bonne volonté des professeurs concernés, le chef d'établissement n'étant pas en mesure d'en imposer la réalisation.

**B. ... ET DONT LES MAXIMUMS POUVAIENT ÊTRE MINORÉS PAR LE JEU  
DES DÉCHARGES ET DES AMÉNAGEMENTS DE SERVICE**

L'exercice de missions particulières ainsi que le fait d'enseigner dans certaines classes pouvait donner lieu à des **aménagements horaires prenant la forme de décharges de service**.

Dans un rapport de 2013<sup>1</sup>, la Cour des comptes estimait qu'entre 1985 et 2006, une fois déduites les différentes minoration de service, « le nombre d'heures d'enseignement effectives est passé de 18,9 heures à 17,3 heures, soit une baisse de 8,4 % »<sup>2</sup>.

**1. Des décharges de service parfois obsolètes...**

Les décrets de 1950 prévoyaient l'existence de **huit principaux types de décharges d'activité**.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, mai 2013.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, mai 2010.



### Décharges de service « statutaires »

Motif	Dispositif (en heures par semaine)	Base juridique
Professorat de première chaire	1 heure pour tout professeur qui effectue 6 heures d'enseignement littéraire ou scientifique dans les classes de baccalauréat et les classes préparatoires.	Art. 5 décret n° 50-581.
Heures de laboratoire : - de sciences physiques et naturelles,  - de langues vivantes,  - de technologie.	- 1 heure pour le professeur chargé du laboratoire de sciences physiques ou naturelles.  - 1 heure pour chaque enseignant qui fait 8 heures de cours de sciences physiques ou naturelles, si le laboratoire est sans professeur attaché ou agent de service intégralement affecté.  Applicable aux laboratoires de technologie avec 6 divisions au moins et aux laboratoires de langues avec 6 cabines au moins.	Art. 8 et 8 bis décret n° 50-581.
Cabinet d'histoire et de géographie	½ heure ou 1 heure pour l'établissement.	Art. 8 décret n° 50-581. Art. circulaire n° 75-193.
Bureau commercial	1 heure dans les lycées. 2 heures pour les sections de technicien supérieur.	Art. 8-2° décret 50-582. Art. 3 circulaire n° 75-193.
Classe à effectif pléthorique	1 heure de 36 à 40 élèves si 8 heures de cours (10 heures pour les enseignants d'EPS). 2 heures pour les classes de 40 élèves. Effectif constaté au 15 novembre.	Art. 4 décret n° 50-581.
Service partagé entre trois établissements de la même localité	1 heure pour les enseignants des matières générales et technologiques. 1 heure pour les enseignants d'EPS.	Art. 3-1° décret n° 50-581. Décret n° 1992-1189. Art. 4 décret n° 50-583.
Service partagé entre deux établissements dans des communes non limitrophes (CNL)	1 heure si le surcroît de transport excède 2 heures par semaine. 1 heure pour les enseignants d'EPS sans condition liée au temps de transport.	Art. 3 circulaire du 1 <sup>er</sup> décembre 1950. Art. 4 circulaire du 26 mai 1975. Art. 30 décret n° 92-1189.
Service partagé dans trois établissements de trois communes différentes	2 heures pour les enseignants d'EPS.	Art. 4 décret n° 50-583.

Source : Inspection générale des finances et inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Rapport sur les décharges statutaires des enseignants du second degré, avril 2006

Outre ces décharges statutaires, **deux types d'activité donnaient lieu à une prise en compte forfaitaire dans le service :**

- **la direction d'une chorale, qui était comptabilisée à hauteur de deux heures de service ;**

- **l'animation de l'association sportive, qui était prise en compte à hauteur de trois heures (« heures UNSS »).**

Or, compte tenu de l'évolution du contexte scolaire depuis les années 1950, **un nombre important de ces aménagements et décharges de service était apparu obsolète ou injustifié.**

Ainsi, la décharge horaire destinée à compenser l'entretien du cabinet d'histoire ou de géographie ou encore les heures de laboratoire étaient, en réalité, majoritairement consacrées à la coordination de la discipline.

De même, l'heure de première chaire avait été établie à une époque où un nombre important d'épreuves du baccalauréat avait lieu dès la première et mobilisaient donc davantage les enseignants de ce niveau.

Enfin, les trois heures de décharges dites « heures UNSS » bénéficiaient, dans les faits, à l'ensemble des professeurs d'éducation physique et sportive, sans que soit prise en compte la réalité de la participation des enseignants à l'animation de l'association sportive de l'établissement, pour un volume horaire total équivalant à 4 800 équivalents temps plein.

## **2. ...et dont certaines pouvaient être dénuées de toute base juridique**

**Outre les décharges « statutaires », dont l'existence était clairement prévue par les textes, certaines décharges ont été créées au fil du temps sur la base de circulaires, d'instructions, de notes de service ou de simples habitudes, en l'absence de tout fondement réglementaire.**

**Les décharges non statutaires représentaient, pour l'année scolaire 2013-2014, 37 % de l'ensemble des décharges.**

En 2011, selon les chiffres de la Cour des comptes, elles représentaient en outre l'équivalent de **8 410 emplois à temps plein**.

Les deux tiers de ces décharges étaient destinées à la réalisation d'activités au sein de l'établissement (soutien scolaire, aide aux élèves en situation de handicap, technologies de l'information et de la communication) et le tiers restant était lié à la réalisation d'activités au sein de l'académie.

## **II. UN CADRE PARTIELLEMENT REVU EN 2014 ET 2015 MAIS DONT LES PRINCIPALES RIGIDITÉS ONT ÉTÉ MAINTENUES**

### **A. UN CHAMP DES MISSIONS ENSEIGNANTES ÉLARGI CORRESPONDANT DAVANTAGE À LA RÉALITÉ DU MÉTIER D'ENSEIGNANT**

#### **1. La reconnaissance de l'ensemble des missions relatives au métier d'enseignant permettant, en principe, une plus grande souplesse dans l'utilisation de la ressource enseignante**

Entré en vigueur à la rentrée 2014 s'agissant des dispositions relatives à l'enseignement en éducation prioritaire et à la rentrée 2015 pour le reste, le 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 clarifie le contenu des obligations de

service des enseignants qui se limitaient jusqu'à présent aux seules missions d'enseignement.

En particulier, son article 2 élargit la définition des obligations de service, qui comprennent, outre les enseignements *stricto sensu*, « *les missions liées au service d'enseignement qui comprennent les travaux de préparation et les recherches personnelles nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants* ».

Par ailleurs, la circulaire n° 2015-057 du 29 avril 2015 rappelle que ces activités comprennent notamment :

- la participation aux réunions d'équipes pédagogiques, qu'elles prennent ou non la forme d'instances identifiées telles que les conseils d'enseignement (pour les enseignants exerçant dans les mêmes champs disciplinaires) ou les conseils de classe (pour les enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves) ;

- la participation à des dispositifs d'évaluation des élèves au sein de l'établissement ;

- les échanges avec les familles notamment les réunions parents - professeurs ;

- les heures de vie de classe.

Ces activités sont incluses dans la durée normale du travail applicable à l'ensemble de la fonction publique, soit 1 607 heures par an, et ne font pas l'objet d'une rémunération spécifique, à l'exception du versement de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE).

Désormais, le chef d'établissement est donc, en principe, en mesure d'imposer aux enseignants la réalisation de ces missions dès lors que ce plafond horaire n'est pas atteint.

### L'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE)

L'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) a été créée par le décret n° 89-452 du 6 juillet 1989 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré.

Elle comprend deux parts :

- **une part fixe** versée sous réserve de l' « *exercice effectif des fonctions enseignantes y ouvrant droit, en particulier au suivi individuel et à l'évaluation des élèves, comprenant notamment la notation et l'appréciation de leur travail et la participation aux conseils de classe* ».

Dans les faits, la part fixe est versée à l'ensemble des enseignants du second degré. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, son montant s'élève à 1 206,36 euros ;

- **une part modulable, réservée aux professeurs principaux**. Cette dernière comprend **trois taux : 900,84 euros** (pour les divisions de 1<sup>ère</sup> et terminale des lycées d'enseignement général et technologique et les autres divisions des lycées professionnels), **1 238,40 euros** (pour les divisions de 6<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> des collèges et lycées professionnels) et **1 417,32 euros** (pour les divisions de 3<sup>e</sup> des collèges et lycées professionnels, les divisions de 1<sup>ère</sup> année BEP-CAP des lycées professionnels et les divisions de 2<sup>nd</sup>e des lycées d'enseignement général et technique).

## 2. La reconnaissance d'activités « hors classe » avec la création d'une indemnité pour mission particulière par le décret du 27 avril 2015

Le décret du 20 août 2014 prévoit explicitement la possibilité pour les enseignants d'exercer certaines missions, soit au niveau académique, soit au sein de leur établissement.

Depuis la rentrée 2015, l'exercice de ces missions peut donner lieu à un allègement du service de l'enseignant (la décharge totale ou partielle doit être prononcée par le recteur) ou ouvrir droit à une indemnité spécifique : **l'indemnité pour mission particulière (IMP)**.

L'article 6 du décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 instituant une indemnité pour mission particulière allouée aux personnels enseignants et d'éducation exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré établit une liste des missions ouvrant droit au versement de l'IMP :

- coordonnateur de discipline, chargé en technologie de la gestion du laboratoire ;
- coordonnateur de cycle d'enseignement ;
- coordonnateur de niveau d'enseignement ;
- référent culture ;
- référent pour les ressources et usages pédagogiques numériques ;

- référent décrochage scolaire ;
- coordonnateur des activités physiques, sportives et artistiques ;
- tutorat des élèves dans les classes des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels.

L'IMP peut également rémunérer la réalisation d'autres missions d'intérêt pédagogique ou éducatif définies par le chef d'établissement conformément aux orientations académiques et aux orientations du projet d'établissement.

Comme le note la circulaire n° 2015-058 du 29 avril 2015, « *ce nouveau régime indemnitaire se substitue aux régimes indemnitaires spécifiques régis par le décret n° 2010-1065 du 8 septembre 2010 instituant une indemnité pour fonctions d'intérêt collectif (Ific) et par l'article 3 du décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011 instituant une indemnité spécifique en faveur des personnels exerçant dans les Eclair (part modulable de l'indemnité Eclair) ; ces dispositifs seront supprimés à la rentrée 2015. Il se substitue également à la rétribution en heures supplémentaires effectives (HSE) des activités diverses autres que de face-à-face pédagogique susceptibles d'être confiées aux enseignants* ».

L'IMP comprend cinq taux annuels forfaitaires allant de 312,50 euros (tutorat) à 3 750 euros (coordination de niveau d'enseignement à titre exceptionnel, administrateur délégué des services en ligne en fonction de la charge de travail et du niveau d'expertise requis, coordonnateur de district UNSS en fonction de l'activité et de l'importance du district).

Ce nouveau dispositif présente **d'indéniables avantages** par rapport au système antérieur (cf. *supra*).

Tout d'abord, le **caractère forfaitaire** de l'IMP permet le versement **d'une rémunération identique pour l'exercice d'une même mission, quel que soit le corps ou le grade de l'enseignant.**

Par ailleurs, ce nouveau dispositif permet d'opérer **une distinction entre activités relevant du face-à-face pédagogique, qui peuvent être rémunérées sous la forme d'heures supplémentaires, et l'exercice d'autres missions, qui peut être rémunéré sous la forme d'une IMP.**

Enfin, en réduisant les aléas du système antérieur dans lequel les activités n'étaient rémunérées sous la forme d'heures supplémentaires effectives voire années que sous réserve d'une disponibilité suffisante en fin d'année scolaire, ce dispositif apparaît plus transparent.

Néanmoins, en pratique, il a été indiqué à votre rapporteur spécial que **de nombreux chefs d'établissement ont eu des difficultés pour distinguer les missions ouvrant droit à une IMP du reste des missions des enseignants.**

Certains enseignants ont également rappelé que **les montants de l'IMP pouvaient être inférieurs à ceux en vigueur dans l'ancien système** et que **cette faible rémunération pouvait dissuader les enseignants de s'investir dans des projets.**

Les organisations syndicales reçues par votre rapporteur spécial lui ont en outre indiqué que le champ des missions ouvrant droit à l'IMP apparaissait restrictif par rapport à la grande diversité des activités « hors la classe » effectuées par les enseignants. De même, certaines catégories de personnels (conseillers principaux d'éducation, personnels médicaux) ne peuvent pas percevoir cette indemnité en dépit de leur investissement dans des activités au sein de l'établissement.

Enfin, certaines personnes rencontrées ont estimé que **le montant de l'enveloppe accordée au titre des IMP ne serait pas suffisante pour rémunérer l'ensemble des heures effectuées au titre de projets qui étaient jusqu'à présent portés par les enseignants de l'établissement.**

Il conviendrait par conséquent que le ministère de l'éducation nationale établisse **un bilan précis de ce dispositif.** En particulier, il serait utile de **s'assurer que la mise en place de ce dispositif s'est bien traduite par une diminution du montant de certaines indemnités** (IFIC, contrôle en cours de formation et part modulable de l'indemnité spéciale ECLAIR notamment). Celles-ci étant versées en fin d'année, les éventuelles économies ne pourront être mesurées qu'à la fin de l'année 2016. L'impact moyen du déploiement de l'IMP sur les rémunérations des enseignants devrait également être mesuré.

Il serait en outre utile d'analyser l'écart à la prévision constaté en 2015, le montant consacré aux IMP ayant été inférieur de 17 millions d'euros aux prévisions (31 millions d'euros contre 48 millions d'euros budgétés).

**Recommandation n° 1 :** afin de connaître l'impact sur le temps de travail et la rémunération des enseignants de la création de l'indemnité pour mission particulière, établir un bilan de la première année de sa mise en œuvre.

## ***B. DES RIGIDITÉS MAINTENUES À L'ORIGINE D'UNE ALLOCATION INEFFICIENTE DES MOYENS D'ENSEIGNEMENT***

### **1. Des obligations règlementaires de service maintenues sur une base hebdomadaire**

Le décret de 2014 précité maintient une définition hebdomadaire des obligations de service.

Le nombre d'heures d'enseignement demeure ainsi fixé, selon les catégories d'enseignants, à 15 heures pour les professeurs agrégés, 17 heures pour les professeurs agrégés d'EPS, 18 heures pour les certifiés (20 heures pour les professeurs d'EPS), 21 heures pour les instituteurs et professeurs des écoles exerçant dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté des collèges et dans les unités localisées pour l'inclusion scolaire.

De même, **les dispositions du décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré applicables aux enseignants en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) n'ont pas été modifiées par le décret de 2014 précité.**

## **2. Un régime de majorations et de minorations de service en partie remplacé par des pondérations**

Le décret du 20 août 2014 met en place un système de pondérations permettant de majorer la valeur d'une heure :

- son article 6 prévoit que, dans les classes de première et de terminale de l'enseignement général et technologique, chaque heure d'enseignement, hormis en éducation physique et sportive, est décomptée pour la valeur d'1,1 heure ;

- dans les sections de technicien supérieur ou dans les formations techniques supérieures assimilées, chaque heure d'enseignement est décomptée pour la valeur d'1,25 heure (article 7).

- son article 8 prévoit que, dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire, chaque heure d'enseignement est décomptée pour la valeur d'1,1 heure.

Par ailleurs, **les décharges de service n'ont pas été totalement supprimées.**

L'article 4 du décret de 2014 précité prévoit ainsi que les maximums de service sont réduits d'une heure pour les enseignants appelés à compléter leur service dans un autre établissement, situé dans une commune différente de celle de leur établissement d'affectation ou dans deux autres établissements.

Son article 9 dispose en outre que, dans les établissements où il n'y a pas de personnel de laboratoire, les maximums de service sont réduits d'une heure pour les enseignants de sciences de la vie et de la terre et de sciences physiques.

Enfin, l'article 3 du décret de 2014 prévoit que les enseignants exerçant des missions ouvrant droit au bénéfice de l'IMP peuvent bénéficier « *d'un allègement de leur service d'enseignement attribué sur décision du recteur de l'académie. Lorsque la mission est réalisée au sein de l'établissement, la décision du recteur intervient après proposition du conseil d'administration de l'établissement d'affectation de l'enseignant* ».

### **3. Un cadre qui demeure rigide et qui ne permet pas d'adapter les moyens d'enseignement aux variations des besoins constatées en cours d'année scolaire**

Votre rapporteur spécial fait sienne l'analyse de la Cour des comptes qui estimait, dans un rapport public thématique sur le coût du lycée de 2015<sup>1</sup>, que « *la réforme récente des décrets du 25 mai 1950 sur ces obligations n'a pas eu pour effet d'assouplir la contrainte cumulée d'un cadre hebdomadaire rigide et d'une année scolaire étroite. L'absence d'annualisation partielle du temps de service, telle qu'elle existe par exemple dans certains Länder allemands, réduit les possibilités de redistribution du temps d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire, et renchérit notamment le coût des heures de remplacement* ».

Le maintien d'un mode d'organisation du temps de travail basé sur une logique hebdomadaire entre en outre en contradiction avec les dernières réformes du lycée qui « *prévoient une base annuelle pour l'accompagnement personnalisé (72 heures) et les enseignements d'exploration en seconde (54 heures)* ». Il constitue également une source d'inefficacité en réduisant « *dans les établissements publics, la possibilité d'introduire des modalités de remplacement souples pour les absences de courte durée, souvent pratiquées dans les établissements de l'enseignement privé sous contrat* ».

Or cette question du remplacement des absences de courte durée, en particulier durant les pics hivernaux, est très sensible.

Les besoins de remplacement et de suppléance sont couverts selon les modalités d'organisation suivantes :

- les absences d'une durée de quinze jours et plus peuvent donner lieu à l'affectation par l'autorité académique d'un titulaire sur zone de remplacement (TZR) ou au recrutement d'un contractuel ;

- pour les absences de courte durée (moins de quinze jours), le 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 prévoit l'élaboration par le chef d'établissement, en concertation avec les équipes pédagogiques, d'un « *protocole pour les remplacements de courte durée* ». Si les moyens auxquels il est fait recours pour les absences de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Le Coût du lycée, rapport public thématique, septembre 2015.*



plus de quinze jours peuvent également être mobilisés (TZR ou recrutement d'un contractuel), l'article 4 du décret du 26 août 2005 précité prévoit que pour la mise en œuvre de ce protocole, les enseignants peuvent être tenus d'assurer en plus en leurs obligations réglementaires de service soixante heures supplémentaires par année scolaire dans la limite de cinq heures supplémentaires par semaine.

**D'une manière générale, ces dispositions semblent insuffisantes pour faire face aux besoins en remplacement de courte durée comme en témoigne le très faible taux de remplacement des absences de moins de quinze jours.**

Dans une réponse à une question écrite posée par notre collègue député François Cornut-Gentile<sup>1</sup>, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche indiquait ainsi que « *pour l'année scolaire 2012-2013, on estime que 36 % des absences de courte durée ont été remplacées (contre 37 % en 2011-2012)* ».

Au-delà de la question du remplacement, **la définition d'un temps de travail sur une base hebdomadaire ne permet pas de prendre en compte les variations d'intensité qui peuvent être constatées au cours de l'année scolaire.** Ainsi, dans les établissements centres d'examen, la fin d'année est amputée du fait de l'organisation des épreuves du brevet ou du baccalauréat. Or le système actuel de gestion des heures d'enseignement ne permet pas que ces heures de cours perdues soient compensées par un nombre d'heures plus élevé en début d'année. Comme le rappelait le livre vert sur le métier d'enseignant de 2008, « *les examens représentent deux, voire trois semaines de cours perdues chaque année du fait de la fermeture des établissements, soit une perte de potentiel d'enseignement équivalente au travail de 20 000 à 30 000 professeurs* ».

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 66115 de M. François Cornut-Gentille.



## DEUXIÈME PARTIE

### LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES : UN ÉLÉMENT DE SOUPLESSE INDISPENSABLE, UN COÛT EN PROGRESSION CONSTANTE TRADUISANT UNE ABSENCE DE PILOTAGE

#### I. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES PERMETTENT, DANS UNE CERTAINE MESURE, D'ADAPTER LES MOYENS AUX BESOINS D'ENSEIGNEMENT

##### A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

Avec la mise en œuvre du décret du 20 août 2014, les heures supplémentaires ne peuvent plus rémunérer que les activités d'enseignement *stricto sensu*, c'est-à-dire « devant élèves », réalisées en sus des obligations hebdomadaires de service.

#### 1. Les différentes catégories d'heures supplémentaires

##### a) *Les heures supplémentaires années (HSA)*

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

**Le nombre d'heures supplémentaires années que les enseignants peuvent être tenus d'effectuer, dans l'intérêt du service, en sus de leur maximum hebdomadaire de service, a été ramené de deux à une par le décret n° 99-880 du 13 octobre 1999 relatif aux obligations de service des personnels enseignants du second degré. Cette disposition a été reprise à l'article 4 du décret du 20 août 2014 précité. Les heures suivantes sont, en revanche, réparties entre les enseignants en début d'année sur la base du volontariat.**

##### b) *Les heures supplémentaires effectives (HSE)*

Les heures supplémentaires effectives (HSE) sont versées dès lors que le service supplémentaire ne comporte pas un horaire régulier.

En particulier, le versement d'une HSE est prévu pour :

- **l'accompagnement éducatif après les cours** mis en œuvre à compter de la rentrée 2007 dans tous les collèges et les écoles relevant de l'éducation prioritaire. Ainsi, les personnels enseignants assurant l'aide aux devoirs et aux leçons au titre de l'accompagnement éducatif sont rémunérés sous forme d'HSE ou de vacances pour un montant total d'environ

93,1 millions d'euros pour l'année scolaire 2014-2015, correspondant à 3,2 millions d'HSE ;

- **les stages de remise à niveau et les stages passerelles organisés dans le cadre de la réforme du lycée**, dans les lycées publics et privés pendant les vacances scolaires ou en cours d'année ;

- **les stages d'anglais** offerts aux collèges et aux lycées pendant les vacances d'hiver, de printemps et d'été, se déroulent sur une semaine, à raison de trois heures par jour pendant cinq jours ;

- **le remplacement** des personnels enseignants du second degré absents pour une durée inférieure ou égale à deux semaines.

*c) Les heures d'interrogation (HI)*

Les heures d'interrogation dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont contingentées et proportionnelles à l'effectif des élèves inscrits dans ces classes.

**2. Les heures supplémentaires peuvent représenter un complément de rémunération significatif pour les enseignants**

*a) Une rémunération fonction du traitement indiciaire de l'enseignant*

Les taux de rémunération des heures supplémentaires (HSA et HSE) sont fixés par le décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950<sup>1</sup>.

Le taux annuel d'une HSA se calcule en divisant le traitement moyen annuel brut du grade du bénéficiaire par son maximum de service réglementaire. Le résultat ainsi obtenu est multiplié par la fraction 9/13<sup>ème</sup>, qui équivaut au ratio de 36/52<sup>ème</sup>, soit le rapport entre durée effective de l'année scolaire (36 semaines) et durée de l'année civile.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1999, le montant de la première heure HSA accomplie par les enseignants au-delà de leur obligation réglementaire de service est majoré de 20 % (décret n° 99-824 du 17 septembre 1999).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les HSE sont rétribuées à raison de 1/36<sup>ème</sup> d'HSA majoré de 25 % (décret n° 2008-199 du 27 février 2008) contre 15 % antérieurement.

---

<sup>1</sup> Décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées pour les personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré.

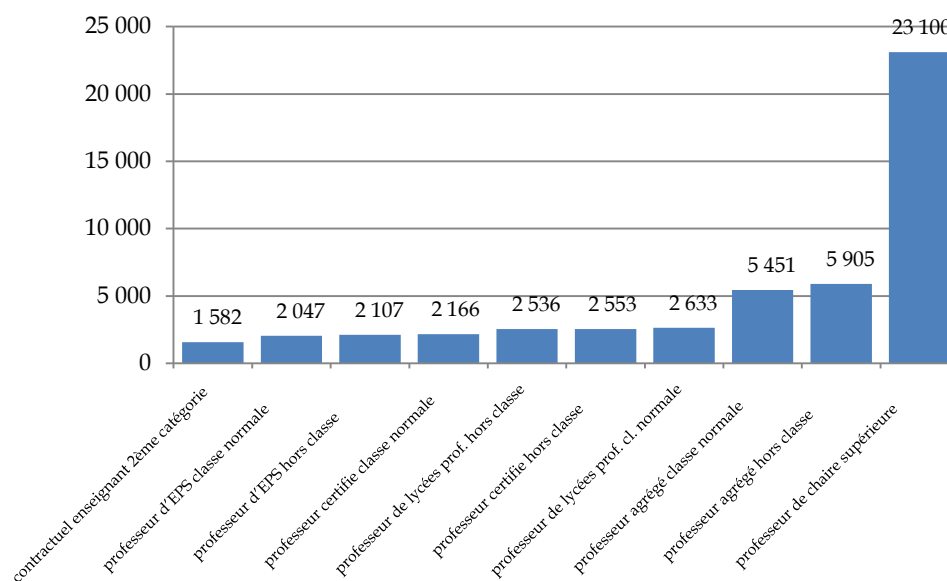
Jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2016, les enseignants effectuant au moins trois HSA percevaient une prime<sup>1</sup> dont le montant s'élevait à 500 euros. Ce dispositif a été supprimé par le décret n° 2016-1174 du 30 août 2016<sup>2</sup>.

Les heures supplémentaires peuvent par conséquent représenter **un complément de rémunération significatif pour les enseignants** (cf. graphique *infra* et annexe).

À titre d'exemple, le taux annuel de la première HSA accomplie par un professeur certifié de classe normale au-delà de son maximum hebdomadaire de service (18 heures) s'élève à 1 291,21 euros, les heures supplémentaires suivantes étant rémunérées au taux annuel de 1 076,01 euros. De même, le taux d'HSE d'un professeur certifié de classe normale, dont le maximum hebdomadaire de service est fixé à 18 heures, s'élève à 37,36 euros depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010.

#### Montant annuel moyen des heures supplémentaires par catégorie d'enseignant

(Année 2014)



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

<sup>1</sup> Décret n° 2008-927 du 12 septembre 2008 instituant une prime spéciale au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois heures supplémentaires année d'enseignement dans l'enseignement secondaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1174 du 30 août 2016 abrogeant le décret n° 2008-927 du 12 septembre 2008 instituant une prime spéciale au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois heures supplémentaires année d'enseignement dans l'enseignement secondaire.

*b) Un système à l'origine d'écarts de rémunération importants*

À partir d'un échantillon composé de 26 426 enseignants agrégés et de 108 048 enseignants certifiés, le ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche a réalisé une étude de décembre 2012 à mars 2013 sur l'évolution des différents éléments de rémunération à trois étapes de la carrière (entrée dans le métier, 15 ans d'exercice et fin de carrière) des 10 % des enseignants les mieux rémunérés.

Les résultats de cette étude montrent que **les rémunérations accessoires, dont les heures supplémentaires constituent environ la moitié du total, représentaient une part importante de la rémunération brute totale des enseignants.**

Pour les enseignants agrégés, la rémunération accessoire brute représentait ainsi 38 % de la rémunération totale en début de carrière (soit 18 029 euros sur 47 255 euros) et 31 % de la rémunération en fin de carrière (soit 23 441 euros sur 76 233 euros).

Pour les certifiés, ces ratios étaient de 29 % de la rémunération brute annuelle totale en début de carrière (soit 9 969 euros sur 34 371 euros) et de 23 % en fin de carrière (soit 12 863 euros sur 56 369 euros).

**En fin de carrière, le montant de la rémunération accessoire brute des agrégés était ainsi près de deux fois supérieur à celui des certifiés.**

Un tel écart n'est pas surprenant. En effet, d'une part, le montant des heures supplémentaires est assis sur le traitement indiciaire brut des intéressés : plus celui-ci est élevé plus les heures supplémentaires perçues sont importantes, d'autre part, les maximums de service des enseignants agrégés étant inférieurs à ceux des certifiés (15 heures contre 18 heures), le seuil de déclenchement des heures supplémentaires est logiquement plus élevé pour ces derniers.

## **B. UN RECOURS GÉNÉRALISÉ MAIS INÉGALEMENT RÉPARTI SELON L'ÂGE, LES CATÉGORIES, LES NIVEAUX D'ENSEIGNEMENT ET LES ACADÉMIES**

### **1. Entre 2012 et 2014, un recours record aux heures supplémentaires**

Selon les chiffres de la 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 (DEPP)<sup>1</sup>, en 2014-2015, **plus de la moitié<sup>2</sup> des enseignants du second degré ont effectué des heures supplémentaires.**

---

<sup>1</sup> DEPP, *Les heures supplémentaires annualisées des enseignants : une pratique bien ancrée dans le second degré public*, note d'information n° 33, octobre 2015.

<sup>2</sup> 60 % ou 70 % si l'on exclut les enseignants à temps partiel qui ne peuvent pas en effectuer.

---

**Entre 2012 et 2014, les enseignants ont en outre effectué 1,5 HSA par semaine en moyenne, quel que soit le nombre d'heures d'enseignement assurées, soit le niveau le plus élevé depuis vingt ans.**

Sur la seule année scolaire 2014-2015, dans l'enseignement public, 530 970 HSA ont été effectuées par 236 960 enseignants du second degré, soit un peu plus de la moitié des enseignants. Par ailleurs, les enseignants réalisant des HSA en effectuent 2,3 en moyenne.

Sur la même période, 6 373 627 HSE (hors accompagnement éducatif) ont été effectuées, ce qui représente en moyenne une heure et quart par mois et par enseignant du second degré.

## **2. Un recours variable selon la « population » enseignante et les académies**

*a) Un recours corrélé à l'âge, à la catégorie d'appartenance des enseignants et au niveau d'enseignement*

Comme le montre le tableau *infra*, **les enseignants plus âgés effectuent plus souvent des HSA que leurs collègues plus jeunes**. 77,3 % des professeurs âgés de 40 à 50 ans effectuent ainsi au moins une HSA, contre 47 % des professeurs âgés de moins de 30 ans.

Par ailleurs, **les moins de 30 ans réalisent en moyenne moins d'HSA que leurs aînés** (deux HSA contre 2,4 pour les enseignants âgés de 40 à 50 ans). Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, cette situation peut s'expliquer par différents facteurs : préférence des chefs d'établissement à confier des HSA à des enseignants plus expérimentés, disponibilité moins importantes des jeunes enseignants qui consacrent davantage de temps à la préparation des cours, importance des charges familiales des enseignants plus âgées, etc.

**Les jeunes enseignants effectuent cependant davantage d'HSA dans l'éducation prioritaire que leurs collègues (62 % d'entre eux réalisent au moins une HSA contre 43 % des enseignants hors éducation prioritaire, soit plus de vingt points d'écart)**. La part plus faible d'enseignants stagiaires dans les établissements relevant de l'éducation prioritaire explique en partie cet écart. Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, une autre explication réside dans la forte présence de jeunes enseignants dans ces établissements, ce qui les « expose » davantage au besoin d'heures supplémentaires. Enfin, selon les organisations syndicales entendues par votre rapporteur spécial, les jeunes enseignants affectés dans des établissements de l'éducation prioritaire en Île-de-France seraient plus enclins à effectuer des HSA pour des raisons financières, compte tenu du coût de la vie plus élevé qu'en régions.

### Heures supplémentaires années effectuées par catégorie d'enseignants en 2014-2015

		Au moins une HSA	1 HSA au plus	Entre 1 et 2 HSA	Entre 2 et 5 HSA	Plus de 5 HSA	HSA par enseignant concerné	Effectif total d'enseignants
Niveaux d'enseignement	Collèges	68,3 %	25,9 %	21,1 %	20,0 %	1,3 %	2	151 353
	<i>dont collèges en éducation prioritaire</i>	70,6 %	25,8 %	21,6 %	21,5 %	1,7 %	2	33 702
	Segpa	35,7 %	15,6 %	12,5 %	6,8 %	0,8 %	1,8	3 257
	Lycées pré-bac	77,2 %	21,0 %	21,2 %	30,8 %	4,2 %	2,4	89 738
	Lycées professionnels	70,3 %	20,5 %	19,7 %	26,8 %	3,4 %	2,4	54 534
	STS	91,3 %	13,5 %	15,2 %	43,5 %	19,1 %	3,5	14 030
	CPGE	88,2 %	11,4 %	16,1 %	37,9 %	22,9 %	3,9	6 257
Corps	Agrégés et chaire supérieure	84,7 %	18,5 %	19,9 %	36,7 %	9,6 %	2,9	44 148
	Certifiés et professeurs d'EPS	72,8 %	24,8 %	21,5 %	23,9 %	2,7 %	2,1	202 647
	Professeurs d'enseignement général de collège, adjoints d'enseignement et chargés d'enseignement	62,8 %	29,2 %	18,2 %	14,7 %	0,7 %	1,8	2 956
	Professeurs de lycée professionnel	71,8 %	20,7 %	20,4 %	27,2 %	3,5 %	2,4	50 169
	Non-titulaires	40,0 %	14,2 %	11,2 %	12,9 %	1,8 %	2,2	19 249
Âge	Moins de 30 ans	47,0 %	17,5 %	13,7 %	14,7 %	1,2 %	2	31 717
	30 ans - moins de 40 ans	73,3 %	22,6 %	21,2 %	26,4 %	3,2 %	2,3	85 556
	40-50 ans	77,3 %	22,8 %	21,8 %	28,3 %	4,4 %	2,4	118 690
	Plus de 50 ans	73,5 %	24,6 %	20,3 %	24,4 %	4,1 %	2,3	83 206
<b>Total 2014-2015</b>		<b>72,2 %</b>	<b>22,7 %</b>	<b>20,4 %</b>	<b>25,4 %</b>	<b>3,7 %</b>	<b>2,3</b>	<b>319 169</b>

Champ : France métropolitaine + DOM, second degré public, hors enseignants à temps partiel.

Source : base-relais, MENESR-DEPP.

Outre l'âge, la catégorie d'appartenance a un fort impact sur le nombre moyen d'HSA réalisées. Ainsi, selon l'Insee<sup>1</sup>, « *les fonctionnaires relevant des corps aux plus faibles temps de service sont ceux qui font le plus souvent des heures supplémentaires. Ainsi, les agrégés et professeurs de chaire supérieure concernés effectuent en moyenne 2,7 HSA par semaine. Malgré cela, comme ils bénéficient plus souvent de décharges, notamment en enseignant*

<sup>1</sup> Solène Hilary et Alexandra Louvet, Enseignants de collège et lycée publics en 2013 : panorama d'un métier exercé par 380 000 personnes, France portrait social, INSEE, 2014.



*dans des classes à examen, les agrégés, dans leur ensemble, passent 3 heures de moins à enseigner que les certifiés et les PLP ».*

Enfin, **le niveau d'enseignement constitue un facteur déterminant dans le fait d'effectuer ou non des heures supplémentaires. L'essentiel des HSA sont ainsi réalisées en lycées, en particulier dans les formations post-bac** : sections de techniciens supérieures et classes préparatoires aux grandes écoles. Comme le rappelle la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *« plus de 90 % des enseignants en classes post-bac ont des HSA : 91 % en STS et 88 % en CPGE du secteur public ».*

Différents facteurs peuvent expliquer ce phénomène. D'une part, **ces classes sont majoritairement assurées par des professeurs de chaire supérieure et des enseignants agrégés dont les obligations règlementaires de service sont plus faibles** que celles des certifiés et qui effectuent donc davantage d'HSA. Par ailleurs, **ces obligations règlementaires de service diminuent en fonction de la taille de la classe, or les effectifs d'élèves en classes préparatoires aux grandes écoles sont souvent élevés, diminuant ainsi le seuil de déclenchement des heures supplémentaires.**

Enfin, **selon les organisations syndicales rencontrées par votre rapporteur spécial, les enseignantes effectueraient un nombre moins élevé d'heures supplémentaires que leurs homologues masculins.** Cette situation s'expliquerait par une proportion plus importante de femmes exerçant leur activité à temps partiel et ne pouvant donc pas effectuer d'heures supplémentaires et par des raisons « culturelles », celles-ci ayant encore tendance à consacrer davantage de temps à leur vie familiale.

*b) Une utilisation hétérogène selon les académies*

Comme le montre le tableau *infra*, d'importantes différences peuvent être constatées entre les académies en matière de recours aux heures supplémentaires. **Ainsi, si l'académie de Versailles consomme plus de 10 % du total des HSA, l'académie de Paris n'en utilise que 3,5 % et l'académie de Toulouse 3,9 %.**

Ces écarts peuvent s'expliquer par différents facteurs tels que la démographie scolaire, la proportion d'enseignants à temps partiel, l'organisation des structures pédagogiques, etc. **Ils peuvent également refléter des différences d'attractivité entre les académies : celles ayant le plus de mal à recruter se trouvant dans l'obligation, pour assurer l'ensemble des heures d'enseignement, d'avoir davantage recours aux heures supplémentaires.**

**Répartition du nombre d'heures supplémentaires année par académie***(Année scolaire 2013-2014)*

Aix-Marseille	4,92 %
Amiens	3,33 %
Besançon	1,90 %
Bordeaux	4,13 %
Caen	2,12 %
Clermont-Ferrand	1,68 %
Corse	0,51 %
Créteil	8,54 %
Dijon	2,36 %
Grenoble	4,32 %
Guadeloupe	0,92 %
Guyane	0,76 %
Lille	7,09 %
Limoges	1,09 %
Lyon	4,68 %
Martinique	0,74 %
Montpellier	4,08 %
Nancy-Metz	3,51 %
Nantes	3,39 %
Nice	3,20 %
Orléans-Tours	4,43 %
Paris	3,53 %
Poitiers	2,23 %
Reims	2,10 %
Rennes	2,94 %
La Réunion	1,92 %
Rouen	3,15 %
Strasbourg	2,53 %
Toulouse	3,85 %
Versailles	10,05 %

*Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial***C. LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES CONSTITUENT UN ÉLÉMENT DE  
SOUPLESSE FACE À UN CADRE DE GESTION EXCESSIVEMENT RIGIDE****1. Les heures supplémentaires permettent en théorie d'adapter  
l'offre aux besoins d'enseignement**

Les prévisions des moyens d'enseignement nécessaires pour la rentrée scolaire de l'année n débutent dès la rentrée de l'année n-1. Sur la base des effectifs constatés d'élèves, des projections d'effectifs sont réalisées par le chef d'établissement, d'une part, et l'autorité académique, d'autre

part. **Au cours du premier trimestre de l'année scolaire n-1, ces estimations sont confrontées et une prévision d'effectifs officielle est arrêtée par l'autorité académique.** Ces prévisions servent de base de calcul aux moyens alloués à chaque académie et à chaque établissement.

Dans le respect de l'enveloppe votée en loi de finances initiale, **le ministère notifie à chaque académie, à la fin du mois de décembre de l'année n-1, les « mesures de rentrée », c'est-à-dire les évolutions à la hausse ou à la baisse des moyens (en ETP et en heures supplémentaires effectives) qui lui seront alloués au titre de la rentrée de l'année n.**

La direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) notifie en janvier de l'année n **les budgets opérationnels de programme (BOP), qui retracent les mesures de rentrée ainsi que le « stock » des emplois (libellés en ETP) et des heures supplémentaires (libellées en heures supplémentaires effectives).**

**Les rectorats procèdent ensuite à une répartition de ces moyens entre les différents établissements.** Dans ce cadre, ils « convertissent » les ETP alloués en heures postes (emplois provisoires ou définitifs d'enseignants) et les heures supplémentaires effectives en heures supplémentaires années (selon le ratio 1HSA = 36 HSE), qui constituent les deux versants de la **dotation horaire globale (DHG)** notifiée à chaque établissement. **Les organisations syndicales de chefs d'établissements rencontrés par votre rapporteur spécial lui ont indiqué que la transparence de la procédure de versement de la dotation horaire globale par les rectorats avait été améliorée depuis une vingtaine d'années, certaines académies allant même jusqu'à indiquer aux établissements ses modalités de calcul.**

Après avoir pris connaissance de la dotation horaire globale qui lui sera allouée, le chef d'établissement réunit le conseil pédagogique afin de définir différentes orientations (groupes à effectif réduit, groupes de compétence, accompagnement personnalisé, etc.). Il prépare un projet de **tableau de répartition des moyens par discipline (TRM)** qui doit tenir compte des grilles horaires, des priorités définies dans le projet d'établissement et le contrat d'objectifs, des statuts des enseignants et des prévisions d'effectifs par niveau, série, langue et option.

**Le chef d'établissement peut prévoir la transformation d'HSA en HSE** pour la réalisation d'activités spécifiques (accompagnement personnalisé, actions éducatives, remplacement, etc.). L'académie de Lyon a demandé aux chefs d'établissement que cette conversion soit effectuée selon le ratio 1HSA=30HSE.

Dans les faits, **les marges de manœuvre sont limitées compte tenu de la rigidité du cadre horaire et des différents paramètres qui doivent être pris en compte** (effectifs d'élèves, options, etc.) par les chefs d'établissement.

**Ce projet est soumis au conseil pédagogique, puis à la commission permanente et au conseil d'administration.**

En cas de rejet par le conseil d'administration, l'article R. 421-9 du code de l'éducation prévoit que « *la commission permanente procède à une nouvelle instruction avant qu'une nouvelle proposition soit soumise au vote du conseil d'administration. Le second vote du conseil doit intervenir dans un délai de dix jours suivant son premier vote. En cas de rejet de cette seconde proposition, le chef d'établissement en qualité de représentant de l'État arrête l'emploi des dotations en heures* ».

### **Conseil pédagogique, commission permanente et conseil d'administration**

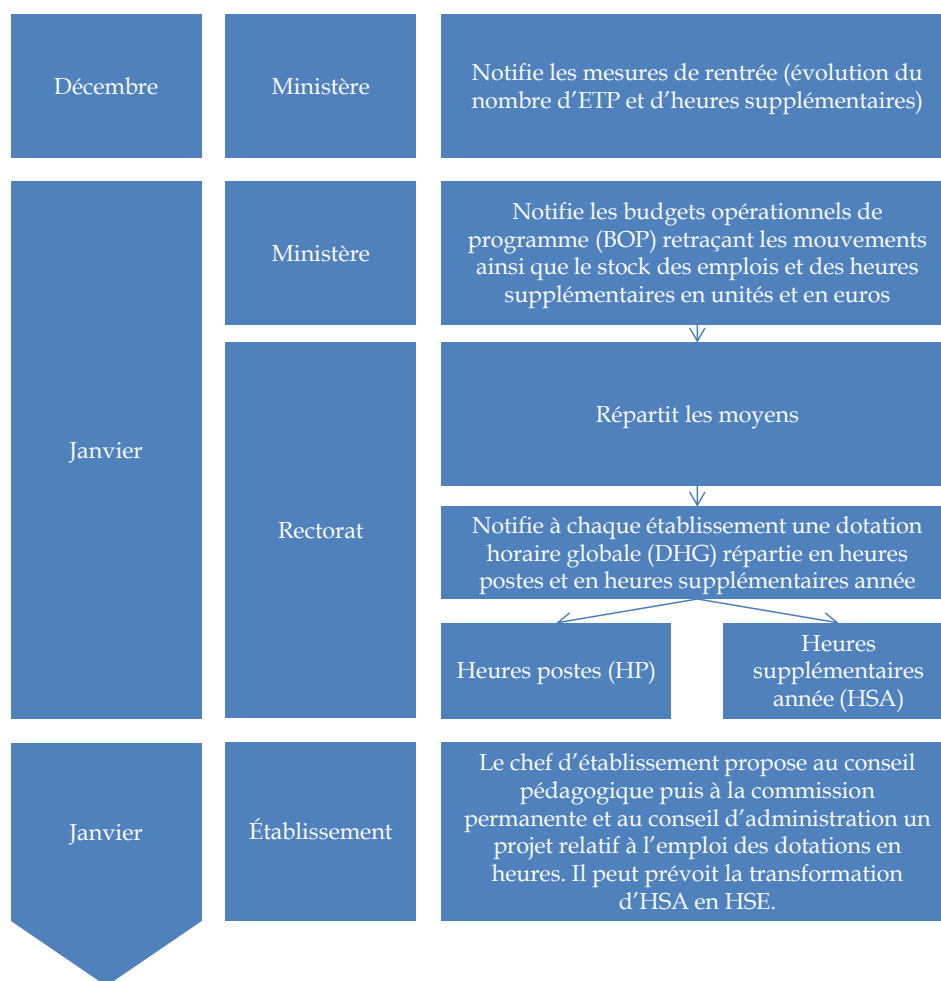
L'article L. 421-5 du code de l'éducation prévoit l'installation, dans chaque établissement public local d'éducation, d'un **conseil pédagogique**. Présidé par le chef d'établissement, il « *réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, le cas échéant, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement* ». Aux termes de l'article R. 421-41-3 du code de l'éducation, le conseil pédagogique est notamment **consulté sur la coordination des enseignements, l'organisation des enseignements en groupes de compétences, les dispositifs d'aide et de soutien aux élèves, la coordination relative à la notation et à l'évaluation des activités scolaires**. En liaison avec les équipes pédagogiques, **il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement**, en vue de son adoption par le conseil d'administration. **Il peut en outre être saisi, pour avis, de toute question d'ordre pédagogique par le chef d'établissement, le conseil d'administration ou la commission permanente.**

Composé pour un tiers d'élus locaux, des représentants de l'administration et de personnalités qualifiés, pour un tiers de représentants des personnels et pour un tiers de représentants des usages, **le conseil d'administration règle**, aux termes de l'article L. 421-4 du code de l'éducation, **par ses délibérations les affaires de l'établissement**. Ses compétences, fixées aux articles L. 421-4 et R. 421-20 à R. 421-24 du code de l'éducation, peuvent être **décisionnelles** (adoption du projet d'établissement, du budget et du compte financier de l'établissement, du règlement intérieur, etc.) ou **consultatives** (création ou suppression de sections, d'options et des formations complémentaires d'initiative locale, choix des manuels scolaires, des logiciels et des outils pédagogiques, etc.). Il peut déléguer certaines de ses attributions à une **commission permanente**.

Composée du chef d'établissement, de son adjoint, du gestionnaire, d'un représentant de la collectivité territoriale de rattachement, de quatre représentants élus des personnels (dont trois au titre des personnels d'enseignement et d'éducation et un au titre des personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service, sociaux et de santé), de trois représentants élus des parents d'élèves dans les collèges et deux dans les lycées, et d'un représentant élu des élèves dans les collèges et deux dans les lycées, la **commission permanente instruit les questions soumises à l'examen du conseil d'administration**. Elle peut recevoir délégation du conseil d'administration pour exercer certaines de ses compétences.

Après présentation devant ces différentes instances, le tableau de répartition des moyens est transmis au rectorat à la fin du mois de février ou au début du mois de mars et peut donner lieu à des ajustements.

### Procédure de prévision et de répartition des moyens d'enseignement



Source : commission des finances du Sénat

## 2. Un système de dotation horaire globale à l'origine de rigidités

Certains enseignants rencontrés par votre rapporteur spécial lui ont indiqué que le système actuel de dotation horaire globale, se répartissant entre heures postes et heures supplémentaires, était excessivement rigide et **pouvait conduire à ce qu'il soit demandé à des enseignants d'effectuer des HSA alors que, dans le même temps, certains de leurs collègues pouvaient être amenés à effectuer leur service sur plusieurs établissements, faute d'un nombre d'heures postes suffisant.**

Cette rigidité tient également aux contraintes liées à la répartition des élèves par classe.

#### **Exemple de rigidités liées à la mise en œuvre de la dotation horaire globale**

Un établissement compte 32 classes. À raison de trois heures d'histoire-géographie par semaine, 96 heures d'enseignement sont nécessaires.

L'établissement dispose de cinq enseignants certifiés, soit 90 heures postes, permettant la prise en charge de trente classes.

Dans cet exemple, deux classes se retrouvent sans enseignant. Si le chef d'établissement dispose d'une enveloppe d'heures supplémentaires année suffisante, il peut proposer à l'un de ses enseignants de prendre en charge une classe (soit 3 HSA).

Le chef d'établissement ne peut cependant pas imposer plus d'une HSA par enseignant. Si aucun des quatre enseignants ne souhaite prendre en charge la classe restante et dans la mesure où il n'est pas possible qu'une même discipline soit enseignée à une même classe par deux enseignants différents, il devra être fait appel à un enseignant supplémentaire, qui devra effectuer son service sur plusieurs établissements, voire à un enseignant contractuel.

### **3. Des difficultés de gestion liées au principe d'annualité budgétaire et aux écarts entre plafonds d'heures en euros et en volume**

#### *a) La difficile articulation entre principe d'annualité budgétaire et calendrier scolaire*

En vertu du principe d'annualité budgétaire, les moyens alloués aux académies et aux établissements ne sont valables qu'au titre de l'année civile concernée. Les moyens d'enseignement de l'année n ne sont connus qu'en cours d'année scolaire, qui s'étend du mois de septembre de l'année n-1 au mois d'août de l'année n.

Or, comme l'ont rappelé certaines personnes entendues par votre rapporteur spécial, il existe un effet « cliquet », les moyens attribués en début d'année scolaire ne pouvant pas être significativement modifiés en cours d'année.

En d'autres termes, les moyens alloués au titre de l'année civile n répondent, en principe, aux besoins prévus par les établissements pour les quatre derniers mois de l'année civile n mais ils continueront à produire leurs effets sur les huit premiers mois de l'année civile n+1.

*b) Des plafonds d'heures supplémentaires en euros et en volume pouvant être divergents*

Les heures supplémentaires font l'objet d'un double plafonnement en volume et en euros. Or il a été rappelé à votre rapporteur spécial que la traduction en euros du volume des heures supplémentaires notifié pouvait être supérieure au plafond en euros.

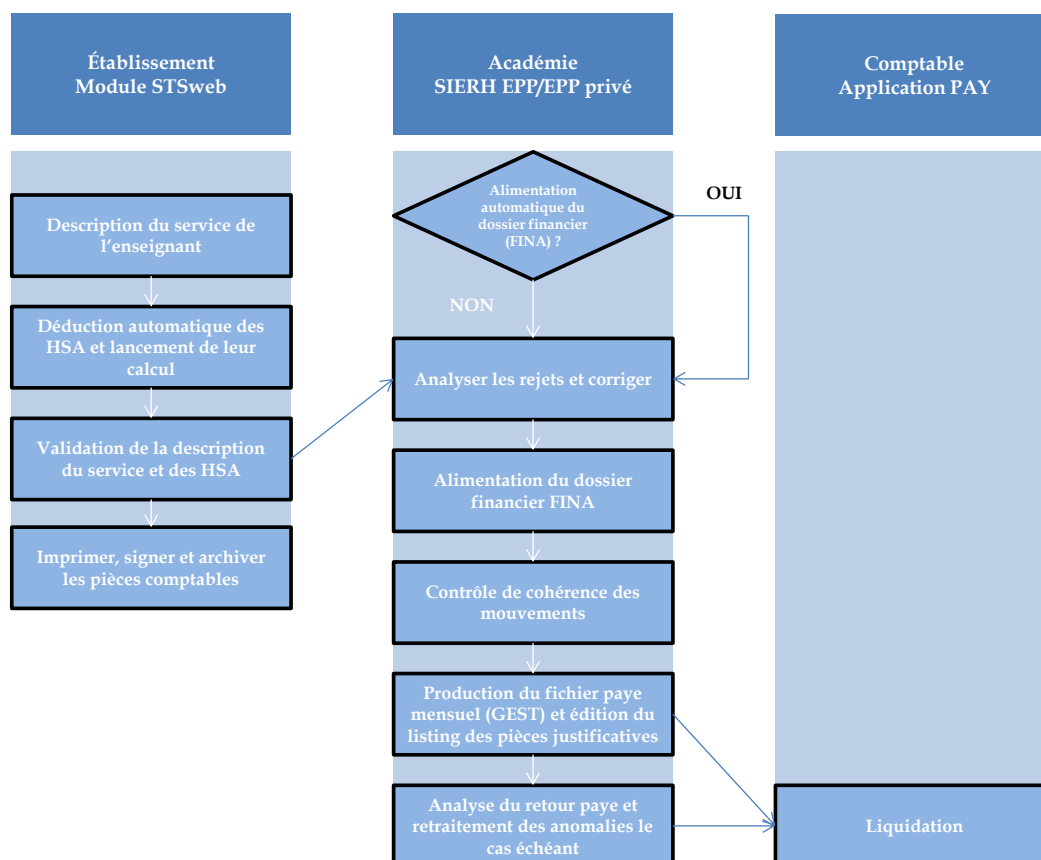
Cet écart peut notamment tenir aux différences de rémunération des heures supplémentaires liées au corps et au grade de chaque enseignant.

Les services du rectorat ont indiqué qu'ils pouvaient être conduits à diminuer le volume des heures supplémentaires afin de maintenir la dépense en-deçà du plafond exprimé en euros.

#### 4. Un suivi des heures supplémentaires aux niveaux des établissements et académique globalement satisfaisant

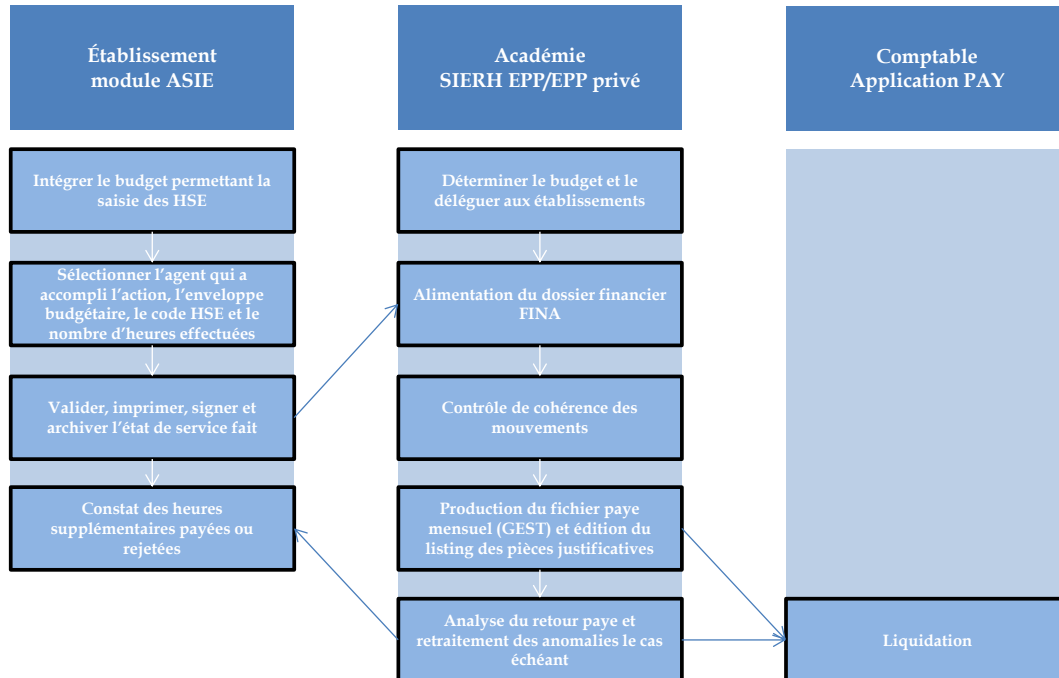
Le suivi des HSA et des HSE intervient à trois niveaux : établissement, académie et comptable.

#### Modalités de gestion des HSA



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

### Modalités de gestion des HSE



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Les systèmes d'information utilisés par les établissements et les rectorats permettent un suivi automatisé de la consommation des enveloppes allouées. Ainsi, en cas de dépassement des plafonds qui leur ont été alloués, les chefs d'établissement ne peuvent plus saisir de nouvelles heures supplémentaires.

**Si les systèmes d'information utilisés sont anciens, ils demeurent pleinement opérationnels et permettent de traiter l'ensemble des éléments de paye et d'assurer une traçabilité satisfaisante des heures effectuées.**

**Au niveau académique, des contrôles de cohérence sont réalisés dans le cadre du contrôle interne comptable.**



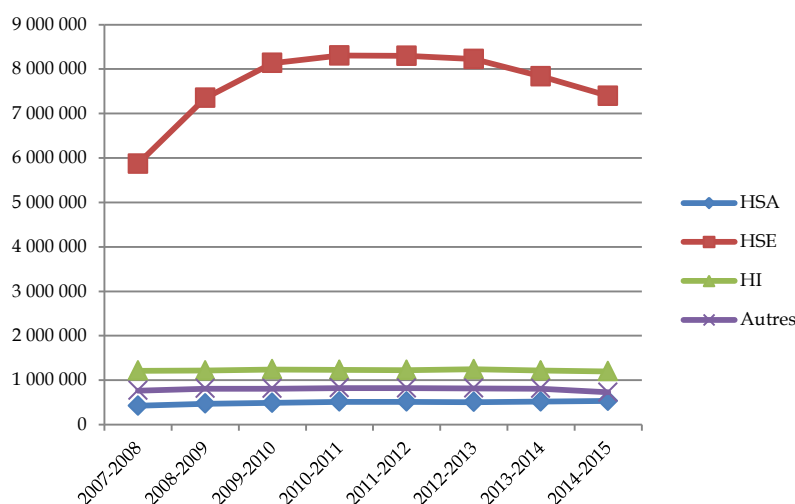
## II. UN COÛT SUPÉRIEUR À UN MILLIARD D'EUROS, DANS UNE LARGE MESURE SUBI

### A. UN COÛT EN AUGMENTATION DEPUIS 2007

#### Évolution du contingent des heures supplémentaires

(en heures)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
HSA	421 902	469 711	486 199	511 637	512 603	506 276	517 130	530 970
HSE	5 869 156	7 349 322	8 134 330	8 302 869	8 298 697	8 226 314	7 835 272	7 395 601
HI	1 212 101	1 216 230	1 241 722	1 229 167	1 224 797	1 244 741	1 214 326	1 197 144
Autres	764 997	809 977	807 222	821 283	818 691	816 844	809 842	724 013
Total	8 268 156	9 845 240	10 669 473	10 864 956	10 854 788	10 794 175	10 376 570	9 847 728



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

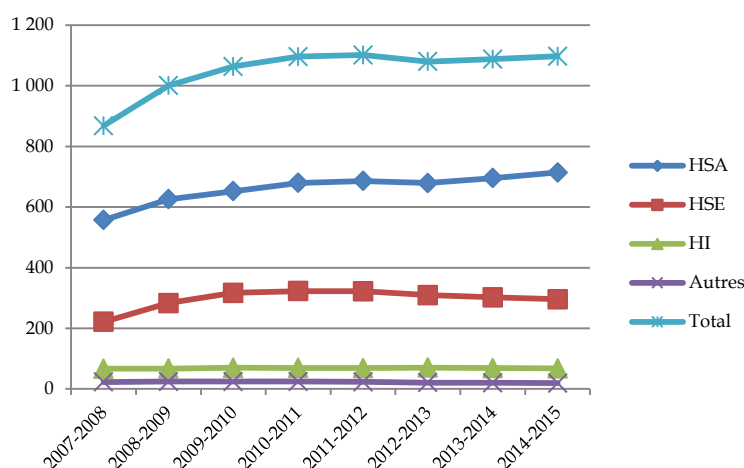
Entre l'année scolaire 2007-2008 et l'année scolaire 2014-2015, le nombre d'heures supplémentaires a augmenté de 19 %. L'essentiel de cette hausse est due aux HSA (+ 25,9 %) et aux HSE (+ 26 %).

Une divergence peut cependant être constatée à partir de l'année scolaire 2011-2012 entre les HSA d'un côté, dont le nombre continue d'augmenter, et les autres formes d'heures supplémentaires dont le niveau n'a cessé de diminuer (à l'exception des heures d'interrogation entre l'année scolaire 2011-2012 et l'année scolaire 2012-2013), de l'autre.

## Évolution du coût des heures supplémentaires

(en millions d'euros)

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
HSA	557	626	652	680	686	679	696	714
HSE	221	283	317	322	322	310	302	296
HI	67	67	70	69	69	70	69	68
Autres	23	25	25	24	24	21	21	19
Total	868	1 001	1 063	1 096	1 101	1 080	1 087	1 097



Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

En euros, la dépense consacrée aux heures supplémentaires a crû de 26,4 % entre l'année scolaire 2007-2008 et l'année scolaire 2014-2015, passant de 868 millions d'euros à 1,1 milliard d'euros. Corolaire logique de l'évolution en volume, les HSA et les HSE contribuent le plus à cette hausse (+ 28,2 % pour les HSA et + 33,9 % pour les HSE). L'évolution des heures supplémentaires en valeur suit également globalement l'évolution en volume.

Le montant des crédits au titre des heures supplémentaires inscrit pour 2016 diminue de 147,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2015, notamment du fait de la mise en place de l'indemnité pour missions particulières (IMP). Le montant de l'enveloppe consacrée aux IMP prévu en 2016 s'élève ainsi à 118,5 millions d'euros pour le second degré public et 15,4 millions d'euros pour le privé.

Le montant des crédits au titre des heures supplémentaires inscrit dans le projet de loi de finances 2017 augmente de 8 % par rapport à 2016 (passant de 1 071,7 millions d'euros à 1 155,8 millions d'euros), en lien avec les mesures de revalorisation liées à la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et à l'augmentation de la valeur du point d'indice.

## B. UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE CONTESTABLE

Les services gestionnaires rencontrés par votre rapporteur spécial lui ont indiqué que les crédits de titre 2 destinés à la rémunération des heures supplémentaires et attribués aux rectorats par la direction générale de l'enseignement scolaire en début d'année à partir des enveloppes votées en loi de finances étaient généralement insuffisants pour couvrir l'intégralité des besoins.

**Au-delà de la seule question des heures supplémentaires, ce phénomène de sous-budgétisation volontaire des dépenses de personnel est un problème récurrent, des crédits devant être régulièrement ouverts par décret d'avance en fin d'année. Une telle situation pose la question de la sincérité du budget voté.**

Ainsi, hors contribution au CAS « Pensions », depuis 2012 le montant des crédits de titre 2 inscrits en loi de finances s'est avéré systématiquement insuffisant nécessitant l'ouverture de crédits supplémentaires en fin d'année. En moyenne, **ce dépassement s'est élevé à près de 119 millions d'euros entre 2012 et 2015.**

### Prévision en loi de finances initiale et consommation des crédits de personnel hors contribution au CAS « Pensions »

	2012	2013	2014	2015
LFI	40 447,00	41 240,95	41 692,00	42 513,65
Exécution	40 551,00	41 339,11	41 911,40	42 567,19
<b>Écart</b>	<b>104,00</b>	<b>98,16</b>	<b>219,40</b>	<b>53,54</b>

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

Cette insincérité résulte en partie de l'absence de visibilité du Parlement sur l'ensemble des moyens d'enseignement qu'il vote, faute d'une information suffisamment précise dans les documents budgétaires.

Certes, la justification au premier euro de chacun des programmes permet de détailler les principaux sous-jacents des crédits ouverts ainsi que de l'évolution du plafond d'emplois. Pour autant, votre rapporteur spécial considère qu'il conviendrait d'enrichir les documents budgétaires avec la présentation d'un tableau synthétique, au niveau de la mission, présentant l'ensemble des moyens de la mission (volume et montant des heures postes, des heures supplémentaires, des IMP, volume des décharges, nombre de titulaires, de contractuels, répartition des effectifs par catégories de personnel, etc.) et justifiant les évolutions proposées.

**Recommandation n° 2 :** afin d'améliorer l'information du Parlement, enrichir les documents budgétaires avec la présentation d'un tableau synthétique, au niveau de la mission, présentant l'ensemble des moyens de la mission (volume et montant des heures postes, des heures supplémentaires, des IMP, volume des décharges, titulaires, contractuels, catégories de personnel, etc.) et justifiant les évolutions proposées.

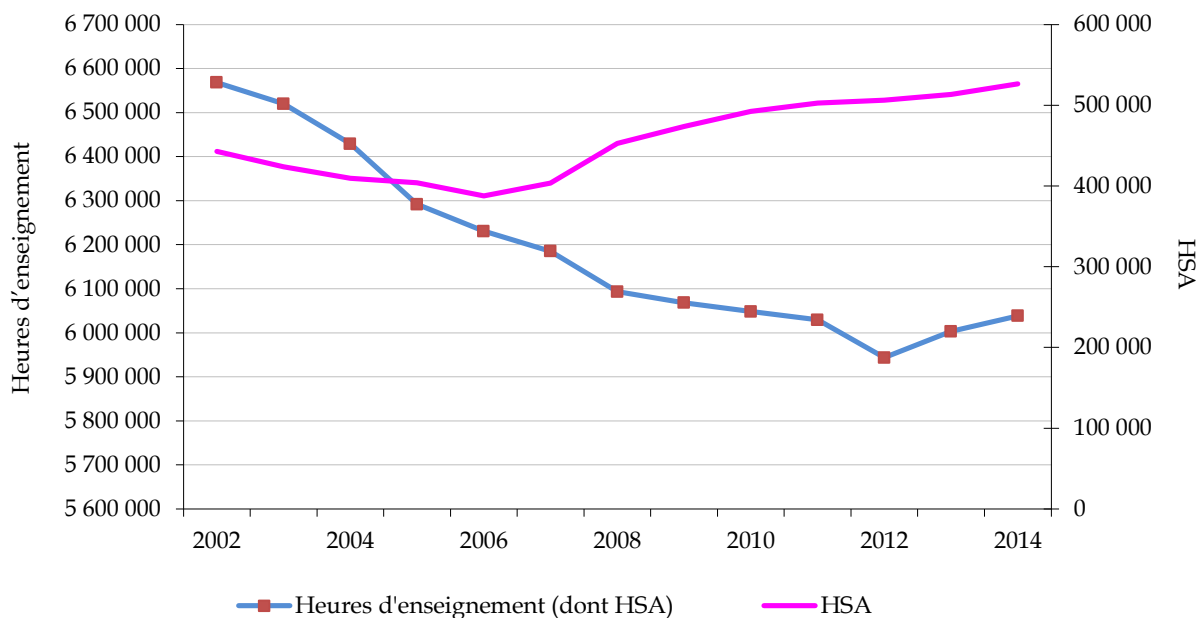
### **C. UN PILOTAGE INEXISTANT**

L'évolution des heures supplémentaires apparaît dans une large mesure comme une donnée « exogène », ne faisant l'objet d'aucun pilotage réel.

#### **1. Jusqu'en 2013, une augmentation des heures supplémentaires années compensant la baisse des effectifs**

Dans sa note de 2015 précitée, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance rappelle que **pour compenser la baisse de 61 000 enseignants enregistrée entre 2002 et 2012, liée notamment à la mise en œuvre du principe de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite, la réduction des heures postes a été « partiellement reportée sur les enseignants en place, sollicités pour faire davantage d'HSA. Celles-ci ont augmenté de 14,3 % entre 2002 et 2012. La conséquence de cette augmentation des HSA est que les heures d'enseignement ont chuté »**. En d'autres termes, entre 2002 et 2012, un phénomène de substitution des heures d'enseignement par des heures supplémentaires a pu être constaté.

### Évolution du volume des heures d'enseignement et des HSA



Source : base-relais, MENESR-DEPP.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance rappelle en outre que la mise en œuvre de la loi TEPA<sup>1</sup> à partir de la rentrée 2007, qui exonérait les HSA d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, s'est traduite par une forte augmentation des HSA.

Ainsi, entre l'année scolaire 2007-2008 et l'année scolaire 2011-2012, le volume des HSA a ainsi crû de 21,5 % (passant de 422 000 heures à 513 000 heures) et celui des HSE de 41,4 % (passant de 5,9 millions d'heures à 8,3 millions d'heures). Sur la période, le nombre d'heures supplémentaires tous types confondus a augmenté de 31 %.

L'évolution en euros sur cette période est proche de celle en volume : + 23,2 % pour les HSA (passant 557 millions d'euros à 686 millions d'euros) et + 45,7 % (passant de 221 millions d'euros à 322 millions d'euros). Entre 2007 et 2012, les dépenses de personnel du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré » ont crû de près de 7 %, passant de 27,5 milliards d'euros à 29,4 milliards d'euros.

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

## 2. La mise en œuvre de la loi de refondation de l'école, prévoyant la création de 54 000 postes dans l'éducation nationale, ne s'est pas traduite par une diminution des heures supplémentaires

### a) Un objectif de 54 000 créations de postes dans l'éducation nationale

La loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013<sup>1</sup> fixe comme objectif la création de 55 000 postes supplémentaires, dont 54 000 dans l'éducation nationale et 1 000 dans l'enseignement technique agricole sur le quinquennat (cf. tableau *infra*).

### Répartition des 55 000 créations de postes de la mission « Enseignement scolaire »

(en ETP)

<b>Réforme de la formation initiale</b>	<b>27 000</b>
dont enseignants stagiaires	26 000
dont enseignants titulaires formateurs	1 000
<b>Enseignants titulaires</b>	<b>21 000</b>
<b>dont premier degré (public et privé)</b>	<b>14 000</b>
Scolarisation des enfants de moins de 3 ans	3 000
Renforcement de l'encadrement pédagogique dans les zones difficiles	7 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	4 000
<b>dont second degré (public et privé)</b>	<b>7 000</b>
Collèges en difficultés professionnelles et lycées professionnels : lutte contre le décrochage	4 000
Amélioration de l'équité territoriale interacadémique	3 000
<b>Accompagnement des élèves en situation de handicap, conseillers principaux d'éducation, personnels administratifs, médico-sociaux, vie scolaire</b>	<b>6 000</b>
<b>Enseignement technique agricole</b>	<b>1 000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>55 000</b>

Source : commission des finances du Sénat

### b) Une réalisation du schéma d'emplois depuis 2014 qui ne s'est pas traduite par une baisse des heures supplémentaires

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

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit la création de 11 827 postes supplémentaires (dont 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuels dans l'enseignement technique agricole) qui viendront s'ajouter aux 43 188 postes qui auront été créés fin 2016.

Malgré l'augmentation des postes depuis 2012, le volume et le montant des HSA ont continué de progresser, contrairement à ce qui avait été prévu.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer un tel phénomène.

Tout d'abord, **la démographie scolaire continue de progresser, dans le second cycle notamment. Entre 2011 et 2015, le nombre d'élèves a ainsi augmenté de 110 640 élèves (+ 7,7 %)**, alors que le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) d'enseignants est resté quasi stable sur la période.

#### Évolution des effectifs d'élèves dans le second cycle du second degré

Constat 2011	Constat 2012	Variation annuelle	Constat 2013	Variation annuelle	Constat 2014	Variation annuelle	Constat 2015	Variation annuelle
1 440 007	1 452 155	0,8 %	1 470 561	1,3 %	1 498 897	1,9 %	1 550 647	3,5 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2017

**Par ailleurs, près de la moitié des créations de postes concernent des enseignants stagiaires, qui n'exercent que la moitié de leur temps en classe, le reste étant consacré à leur formation.** Bien que comptabilisés comme des équivalents temps plein (ETP), ces enseignants n'effectuent en réalité qu'un mi-temps devant élèves, le temps restant devant être complété, notamment sous la forme d'heures supplémentaires réalisées par des enseignants titulaires.

Il convient également de rappeler que la création de postes budgétaires **ne signifie pas que ces postes ont effectivement été pourvus.**

Hors enseignement technique agricole, comme le montre le tableau ci-dessous, entre 2012 et 2015, 27 553 postes ont été pourvus pour 31 627 postes créés, soit **un écart de 4 075 postes.**

**Bilan des créations de postes budgétaires depuis 2012***(en ETP)*

	<b>Créations prévues en LFI</b>	<b>Créations réalisées</b>
2012	4 326	4 068
2013	9 076	5 159
2014	8 804	8 720
2015	9 421	9 606
2016	10 711	Résultat au printemps 2017
2017	11 662	Résultat au printemps 2018
<b>Total période</b>	<b>54 000</b>	

Source : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

**Si cet écart peut être compensé les années suivantes et a vocation à être comblé par le recours à des contractuels et aux heures supplémentaires, il est indéniable que certaines disciplines connaissent d'importantes difficultés de recrutement. 1 383 postes n'ont ainsi pas été pourvus sur les 13 000 postes ouverts aux concours du Capes en 2015. Une partie de ces postes non pourvus est compensée par des heures supplémentaires et le recours à des enseignants contractuels.**

**En outre, de nouvelles décharges horaires ont vu le jour, notamment dans le réseau d'éducation prioritaire. Ces décharges ont pour conséquence de réduire les moyens d'enseignement disponibles et donc augmenter les besoins en heures supplémentaires.**

Enfin, il est envisageable que, compte tenu des habitudes prises et de l'importance du montant des heures supplémentaires pour certains enseignants (dans les formations post-bac ou dans l'enseignement technologique par exemple), certaines heures ne relevant pas du face-à-face pédagogique et n'ouvrant pas droit au versement d'une IMP continuent d'être rémunérées sous la forme d'heures supplémentaires en contradiction avec les dispositions du décret du 20 août 2014.

Une telle hypothèse mériterait toutefois d'être vérifiée par le ministère dans le cadre de l'évaluation de la première année de mise en œuvre de l'IMP préconisée par votre rapporteur spécial.

Au total, comme le note la direction du budget dans une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial : « *il apparaît qu'une analyse de l'évolution des moyens d'enseignement articulée avec l'évolution des heures supplémentaires, des effectifs de contractuels et des schémas d'emplois exécutés, se révélerait particulièrement précieuse* ».



Votre rapporteur spécial fait sienne cette analyse et appelle à la réalisation d'une telle étude par les services du ministère de l'éducation nationale.

**Recommandation n° 3 :** afin de mieux connaître les déterminants de la dépense en faveur de l'éducation, réaliser une analyse de l'évolution des moyens d'enseignement en lien avec l'évolution des heures supplémentaires, des effectifs de contractuels et des schémas d'emplois exécutés.



## TROISIÈME PARTIE UN CADRE DE GESTION À REPENSER

### I. MIEUX APPRÉHENDER LE TEMPS DE TRAVAIL EFFECTIF DES ENSEIGNANTS AFIN D'ENGAGER UNE RÉFLEXION DE FOND SUR CE SUJET

#### A. UN TEMPS D'ENSEIGNEMENT STATUTAIRE INFÉRIEUR À LA MOYENNE DES PAYS DE L'OCDE

##### 1. Un temps d'enseignement statutaire des enseignants du second degré plus faible en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE

Si le temps d'enseignement statutaire des enseignants du premier degré est supérieur à la moyenne de l'OCDE (924 heures contre 776 heures), la situation s'inverse s'agissant des enseignants du second degré (648 heures contre 669 heures en moyenne dans l'OCDE).

#### Nombre statutaire annuel d'heures d'enseignement dans les établissements publics en 2014

Pays	Primaire	Secondaire (1)
Australie	872	808
Pays-Bas	930	750
Angleterre	722	745
Canada	796	744
Luxembourg	810	739
Irlande	915	735
Allemagne	800	732
Espagne	880	703
<b>France</b>	<b>924</b>	<b>648</b>
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>776</b>	<b>669</b>
Italie	752	616
Portugal	743	605
Corée du Sud	656	549
Japon	742	562
Russie	561	483

(1) Moyenne des premier et second cycles du secondaire

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

En particulier, le temps d'enseignement dans les établissements scolaires publics du second degré en France apparaît significativement plus faible qu'en Angleterre (745 heures), qu'en Allemagne (732 heures) ou qu'en Espagne (703 heures).

Cette différence s'explique par **un nombre de semaines d'enseignement plus faible en France que dans la moyenne de l'OCDE** (36 semaines contre 37 dans l'OCDE). Par ailleurs, comme le notait la Cour des comptes dans un rapport thématique de septembre 2015<sup>1</sup>, s'agissant du lycée, « *le nombre théorique de 36 semaines est [...] rarement atteint en réalité, notamment du fait de l'organisation du baccalauréat, qui mobilisé deux à trois semaines en juin un certain nombre d'établissements et d'enseignants* ».

## **2. Selon les études existantes, le temps de travail effectif moyen serait près de deux fois supérieur au temps d'enseignement**

Si le temps de travail statutaire permet une comparaison internationale reposant sur des critères objectifs, il n'offre qu'une vision très approximative du temps de travail effectif des enseignants.

Dans une note de juillet 2013<sup>2</sup>, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) estimait ainsi que le temps de travail moyen des enseignants du second degré s'élevait, en 2010, à **41 heures par semaine**, selon la répartition figurant dans le tableau ci-dessous.

**Ces chiffres sont à interpréter avec précaution, d'une part, car ils reposent sur des données déclaratives et, d'autre part, car ces moyennes peuvent masquer d'importantes disparités en fonction de l'âge, du corps d'appartenance, etc.**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, « Le Coût du lycée », rapport thématique, septembre 2015.

<sup>2</sup> Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Note d'information, juillet 2013.

**Temps de travail moyen hebdomadaire des enseignants du second degré public  
à temps complet en 2010**

	Total	Dont agrégés	Dont certifiés	Dont professeurs d'éducation physique et sportive	Dont professeurs de lycée professionnel
<b>Heures passées avec les élèves</b>	<b>20h07</b>	<b>16h55</b>	<b>20h04</b>	<b>21h35</b>	<b>20h59</b>
Heures d'enseignement	18h55	16h15	18h53	20h42	19h27
<i>Dont HSA</i>	<i>1h19</i>	<i>1h46</i>	<i>1h05</i>	<i>1h26</i>	<i>1h30</i>
<i>Dont HSE</i>	<i>0h32</i>	<i>0h33</i>	<i>0h29</i>	<i>0h48</i>	<i>0h35</i>
Suivi individuel des élèves	1h12	0h39	1h11	0h52	1h31
<b>Autres heures de travail</b>	<b>21h10</b>	<b>22h13</b>	<b>22h48</b>	<b>16h15</b>	<b>18h31</b>
Activités pédagogiques	15h47	17h47	17h15	9h01	13h41
<i>Préparation des cours</i>	<i>8h06</i>	<i>8h14</i>	<i>8h36</i>	<i>5h39</i>	<i>7h44</i>
<i>Correction des copies</i>	<i>5h48</i>	<i>7h26</i>	<i>6h40</i>	<i>1h49</i>	<i>4h11</i>
<i>Documentation, formation et recherches personnelles</i>	<i>1h52</i>	<i>2h07</i>	<i>1h58</i>	<i>1h33</i>	<i>1h46</i>
Activités avec la communauté éducative	2h43	1h54	2h52	3h48	2h16
<i>Travail avec d'autres enseignants</i>	<i>1h48</i>	<i>1h34</i>	<i>1h48</i>	<i>2h10</i>	<i>1h56</i>
<i>Rencontres et réunions avec les parents</i>	<i>0h55</i>	<i>0h20</i>	<i>1h04</i>	<i>1h37</i>	<i>0h20</i>
Autres tâches	2h40	2h32	2h41	3h27	2h35
<i>Heures de décharges</i>	<i>0h28</i>	<i>0h36</i>	<i>0h21</i>	<i>1h19</i>	<i>0h16</i>
<i>Autres tâches professionnelles</i>	<i>2h12</i>	<i>1h56</i>	<i>2h20</i>	<i>2h08</i>	<i>2h19</i>
<b>Total heures travaillées</b>	<b>41h17</b>	<b>39h15</b>	<b>42h53</b>	<b>37h38</b>	<b>39h30</b>
<i>Dont heures à domicile</i>	<i>12h36</i>	<i>13h54</i>	<i>14h02</i>	<i>6h43</i>	<i>10h04</i>

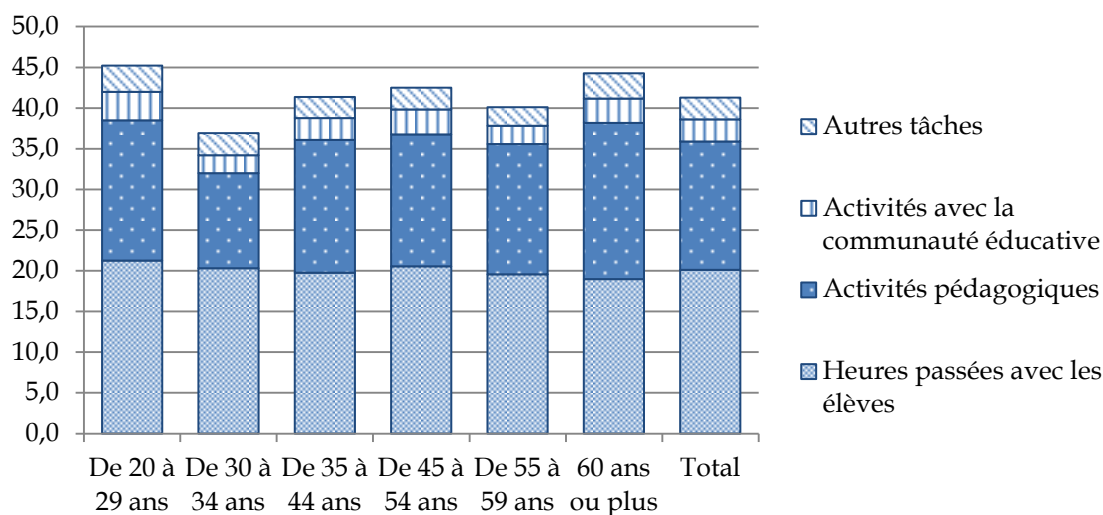
Source : enquête Emploi du temps 2010-Insee, traitements et calculs DEPP

En moyenne, les enseignants du second degré passeraient un peu plus de 20 heures avec les élèves et consacraient un peu plus de 21 heures à d'autres activités (activités pédagogiques, préparation de cours, correction des copies, etc.).

Si, selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, les écarts entre disciplines ne sont pas significatifs, **des différences importantes peuvent être constatées selon les corps d'enseignants**. Ainsi, les professeurs certifiés effectueraient en moyenne près de 43 heures par semaine contre un peu plus de 39 heures pour les agrégés et les professeurs en lycée professionnel et 37h30 pour les professeurs d'éducation physique et sportive.

Par ailleurs, **les jeunes enseignants déclaraient un temps de travail en moyenne supérieur à celui de leurs aînés** (45 heures pour les enseignants âgés de 20 à 29 ans contre 37 heures pour les enseignants de 30 à 34 ans et 44 heures pour les enseignants de plus de 60 ans).

### Distribution du temps de travail moyen hebdomadaire des enseignants du second degré public à temps complet, par âge, en 2010



Source : enquête Emploi du temps 2010-Insee, traitements et calculs DEPP

Enfin, cet indicateur moyen masque d'importantes disparités. Comme le rappelle la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, même en excluant les 1<sup>er</sup> et 9<sup>e</sup> déciles, le temps total déclaré est compris entre 29 heures et 56 heures. Selon la direction, « *cette amplitude est liée, en partie, aux heures d'enseignement qui peuvent être augmentées par l'attribution d'heures supplémentaires sous forme d'HSA ou d'HSE ou réduites par la prise en charge d'autres missions, donnant lieu à des " décharges " horaires, qui entrent en compte dans le service des enseignants* ».

Au total, le temps de travail total médian s'établissait en 2010 à **39h30**.

### 3. Une répartition du temps de travail dont l'efficacité pourrait être améliorée

a) Une activité d'enseignement qui ne représente qu'une faible part de l'activité enseignante

Au-delà de la question du temps de travail moyen, il convient de s'intéresser à la répartition de ce temps par type d'activité.

Ainsi, si la France se caractérise par un temps d'enseignement proche de la moyenne des pays de l'OCDE bien que légèrement inférieur (18,6 heures contre 19,2 heures dans l'OCDE), celui-ci ne représente que **76 % du temps de travail total des enseignants** (contre 78,7 % en moyenne dans l'OCDE).

**Les enseignants français consacrent davantage d'heures à la correction des copies (7,5 heures) et à la préparation des cours (5,6 heures) que leurs homologues (respectivement 6,7 heures et 4,6 heures en moyenne dans l'OCDE).**

Surtout, **15,7 % de leur temps de travail est consacré au maintien de l'ordre en classe contre 12,8 % en moyenne dans l'OCDE.** Ce taux apparaît particulièrement élevé. À titre de comparaison, il s'élève à 12,8 % en moyenne dans l'OCDE, 8,5 % en Pologne et 11,4 % en Angleterre.

Au total, comme le soulignait Éric Charbonnier, spécialiste des questions d'éducation à l'OCDE, dans un entretien au Figaro paru le 9 mai 2014, *« la France fait aussi partie des pays où l'enseignant va passer beaucoup de temps à corriger les devoirs et à évaluer. Sept heures par semaine, c'est énorme! On ne peut pas dire qu'ils travaillent moins qu'ailleurs, mais leur temps de travail n'est pas utilisé de façon efficace. En Allemagne, ils passent 25 heures dans la classe et beaucoup moins de temps à corriger des copies. Dix-huit heures de cours hebdomadaires en France pour un professeur certifié contre vingt à vingt-deux heures en moyenne dans les pays de l'OCDE, cela a aussi un coût pour la collectivité... ».*

### Répartition du temps de travail des enseignants du second degré au sein de l'OCDE

	Temps d'enseignement (en heures)	Temps passé à la préparation des cours (en heures)	Temps passé à la correction des copies (en heures)	Temps consacré à des tâches administratives (en %)	Temps consacré au maintien de l'ordre en classe (en %)	Temps consacré à l'enseignement (en %)
Australie	18,6	7,1	5,1	7	14,5	78,1
Belgique (Flandres)	19,1	6,3	4,5	9,3	13,4	77
Canada (Alberta)	26,4	7,5	5,5	7,3	13,6	79
Chili	26,7	5,8	4,1	10,8	15,3	73,1
Corée du Sud	18,8	7,7	3,9	8,2	13,6	76,9
Danemark	18,9	7,9	3,5	6	9,8	84,1
Espagne	18,6	6,6	6,1	7,4	14,7	77,2
Estonie	20,9	6,9	4,3	5,5	8,8	84,4
Finlande	20,6	4,8	3,1	6	13,1	80,6
France	18,6	7,5	5,6	7,9	15,7	76
Islande	19	7,3	3,2	8,5	15,7	75,5
Israël	18,3	5,2	4,3	9,2	12,8	76,6
Italie	17,3	5	4,2	7,5	13	78,5
Japon	17,7	8,7	4,6	7	14,6	78,3
Mexique	22,7	6,2	4,3	11,6	12,3	75,4
Moyenne OCDE	19,2	6,7	4,6	7,8	12,8	78,7
Moyenne TALIS	19,3	7,1	4,9	8	12,7	78,7
Norvège	15	6,5	5,2	7,6	8,9	83
Pays-Bas	16,9	5,1	4,2	9,5	16	73,8
Pologne	18,6	5,5	4,6	8	8,5	82,2
Portugal	20,8	8,5	9,6	8,2	15,7	75,8
République Tchèque	17,8	8,3	4,5	6,6	8,8	84
Royaume-Uni (Angleterre)	19,6	7,8	6,1	6,7	11,4	81,5
Slovaquie	19,9	7,5	3,5	7,1	12,1	80,2
Suède	17,6	6,7	4,7	6,7	11,5	81,1

Source : OCDE, résultats de TALIS 2013

#### b) Un nombre élevé de classes à effectifs réduits du fait des options

Dans son rapport de 2015 précité, la Cour des comptes rappelait que **le coût d'un lycéen français était 38 % plus élevé que le coût moyen d'un lycéen dans les autres pays de l'OCDE.**

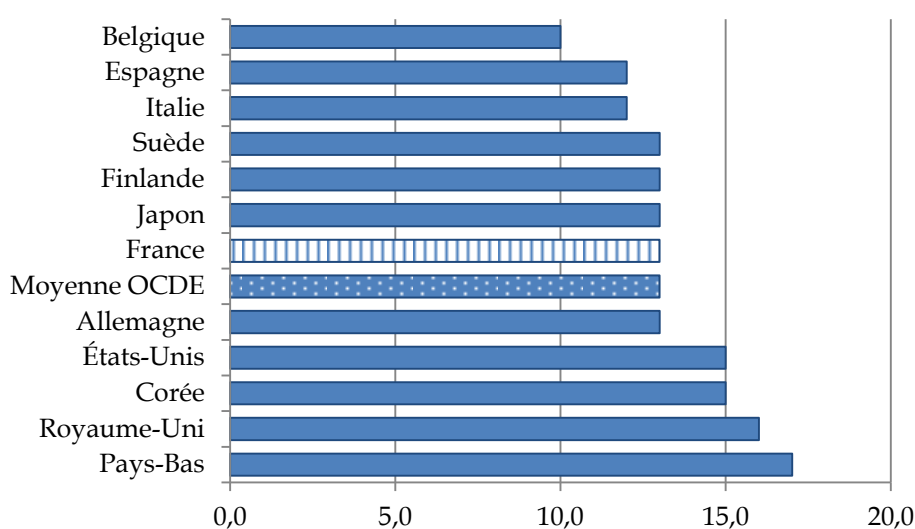
Les facteurs de ce surcoût sont multiples : temps d'instruction plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE (1 108 heures en France contre 964 heures en moyenne dans l'OCDE), complexité et rigidité des offres de formation, maillage territorial extrêmement dense. Surtout, selon la Cour des comptes, le lycée français se caractérise par **une très forte proportion de**



**cours ayant lieu devant des groupes à faible effectif du fait, en particulier, du foisonnement de l'offre de formations.**

Si, comme le montre le graphique *infra*, le nombre d'élèves par enseignants (13 élèves par enseignant) est plus faible en France qu'aux États-Unis (15 élèves par enseignant), au Royaume-Uni (16 élèves par enseignant) ou aux Pays-Bas (17 élèves par enseignant), ce ratio ne rend pas compte de la taille réelle des divisions.

**Nombre d'élèves par enseignant dans le second degré en 2014**



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*

**Or, selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, près d'une heure sur cinq est effectuée en groupes et non en classes entière au collège. Au lycée, ce ratio monte à une heure sur deux (cf. tableau *infra*).**

## Taille des structures par type de formation en 2014

Type de formation	E/S*	Pourcentage d'heures effectuées en groupe de 10 élèves ou moins	Pourcentage d'heures effectuées en groupe de plus de 35 élèves	Pourcentage d'heures effectuées en groupe
Collège	23,6	2,8	0,5	19,6
Segpa	12,5	32,3	0,1	26,7
Lycée professionnel	15,9	18,4	0,7	49,6
Lycée pré-bac	24,2	3,9	3,9	54,6
CPGE	27,8	7,9	31,8	46,5
STS	19,2	10,5	2,3	42,2
<b>Total</b>	<b>21,9</b>	<b>7,2</b>	<b>1,8</b>	<b>35,2</b>

\* L'indicateur E/S mesure le nombre d'élèves dont un enseignant la charge en moyenne pendant une heure. Ce ratio prend en compte tous les enseignements, qu'ils soient dispensés en classe entière ou en groupe.

Source : DEPP

Dans son rapport de 2015 précité, la Cour des comptes relevait par exemple que les deux filières de la **voie professionnelle comportaient environ 90 spécialités** et la **voie générale comprenait quinze possibilités d'enseignements d'exploration différents en seconde, onze enseignements facultatifs en première et quinze en terminale.**

**Près de 25 % des élèves de lycées général et technologique suivent une option facultative.** S'agissant des langues vivantes, la dispersion est particulièrement flagrante : **22 langues vivantes peuvent être choisies**, dont la plupart comptent **un effectif au niveau national inférieur à 1 000 élèves.** Il en va de même pour les enseignements artistiques. Ainsi, seuls **132 élèves de première et 126 élèves de seconde suivaient l'option « arts du cirque »** (cf. annexe).

Or la multiplication des options engendre des besoins en heures d'enseignement qui concourent au renchérissement du coût du lycée français.

**La réduction du nombre d'options doit donc constituer un objectif à atteindre à court terme.** Si des instructions dans ce sens sont données aux rectorats, s'agissant notamment des langues vivantes (cf. encadré *infra*), **une politique plus volontariste devrait être menée afin de déterminer une liste d'options à retirer de l'offre de formation.**

### Mesures prises pour limiter le nombre de classes de langues vivantes

Les commissions académiques des langues vivantes étrangères sont chargées d'établir un bilan annuel et peuvent faire des propositions d'aménagement de la carte académique des langues. Il appartient aux recteurs d'académie d'arrêter une carte qui permette une diversification maîtrisée des langues proposées, en consolidant de manière raisonnable, au sein de pôles assurant la continuité des apprentissages, l'enseignement des langues choisies par peu d'élèves.

Cette démarche peut prendre diverses formes :

- éviter que deux établissements proches proposent une même langue avec des groupes à faibles effectifs dans chacun d'eux ;
- favoriser les complémentarités entre établissements proches, afin de maintenir une offre diversifiée en particulier pour les langues peu enseignées ;
- renforcer la diversification des stratégies d'implantation de la 2<sup>ème</sup> langue vivante au collège en constituant des pôles au profit des langues peu enseignées ;
- regrouper les élèves de filières différentes pour constituer des groupes d'élèves d'une taille suffisante pour être pédagogiquement efficace.

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2017

**Recommandation n° 4 :** afin de rationaliser l'offre scolaire, augmenter la taille moyenne des classes grâce à la réduction du nombre d'options, au lycée notamment.

## B. LA MÉCONNAISSANCE DE LA DURÉE EFFECTIVE DU TRAVAIL DES ENSEIGNANTS

### 1. Des études reposant exclusivement sur des données déclaratives

**Au niveau ministériel, seules les heures d'enseignement et les heures supplémentaires font l'objet d'un suivi par la direction générale des ressources humaines** *via* le portail « PROPYLEES » hébergé par le pôle inter-académique décisionnel (PIAD) situé au sein du rectorat de Bordeaux.

Outre le suivi de la consommation des moyens d'enseignement ou la gestion de la suppléance et du remplacement, cet outil permet de connaître la consommation des HSA et des HSE ainsi que le motif de consommation selon plusieurs critères (discipline, corps, grade, âge, catégorie d'établissement).

**Il dispose en outre d'une base de pilotage intitulée « Service des enseignants »** qui rassemble des données relatives au service des

enseignants du second degré (heures effectuées en classe, décharges accordées, heures supplémentaires effectuées).

S'agissant du temps de travail global, les seules études existantes, qui remontent à 2010, ont été menées par l'Insee (enquête Emploi du temps 2010) sur une base déclarative. **Le temps de travail effectif des enseignants est donc dans une large mesure méconnu.**

## **2. Une meilleure connaissance du temps de travail réel des enseignants : un préalable indispensable à toute réforme ambitieuse**

Si la comptabilisation du temps consacré à certaines activités telles que la préparation des cours ou la correction des copies n'est pas aisée, **une meilleure connaissance du temps de travail des enseignants apparaît indispensable, s'agissant en particulier des activités ne relevant pas du face-à-face pédagogique mais réalisées au sein des établissements.**

**Votre rapporteur spécial a cependant pu constater que ces heures ne faisaient pas l'objet d'un suivi suffisant.** Certains enseignants rencontrés se sont ainsi plaints d'une augmentation du nombre d'heures consacrées aux activités « en dehors de la classe » mais entrant pleinement dans le champ de leurs missions alors que certains personnels d'encadrement ont indiqué ne pas être, dans les faits, en mesure d'imposer de telles heures.

**Aussi, il conviendrait que ces heures fassent l'objet d'un suivi précis afin d'en connaître la part dans le temps de travail global des enseignants ainsi que leur évolution dans le temps.**

**Recommandation n° 5 :** afin d'améliorer la connaissance du temps de travail effectif des enseignants, mettre en place un suivi précis des heures consacrées à des activités considérées comme entrant de plein droit dans le champ des missions des enseignants et ne donnant, par conséquent, lieu à aucune rémunération, ni sous la forme d'heures supplémentaires, ni sous la forme d'indemnité pour mission particulière.

## C. UN CADRE À ASSOUBLIR ET À MODERNISER

### 1. Un régime d'obligations règlementaires de service à assouplir

*a) Une annualisation du temps de travail des enseignants à envisager, des prérogatives du chef d'établissement à renforcer*

Le régime actuel des obligations règlementaires de services définies sur une base hebdomadaire constitue, ainsi qu'il a été rappelé en première partie, une source de rigidité importante se traduisant par une allocation inefficace des moyens d'enseignement et par un renchérissement du coût du secondaire français.

L'idée d'une annualisation des obligations règlementaires de service des enseignants n'est pas nouvelle. Le rapport de la commission d'études sur la fonction enseignante de 1972 estimait ainsi qu' « *une pédagogie souple et diversifiée suppose [...] des modulations dans le rythme annuel. [...] si l'équipe responsable d'un groupe d'élèves estime qu'il faut, pendant une période donnée, mettre l'accent tout particulièrement sur un type d'exercice, ou sur un domaine d'étude, on doit pouvoir demander à un professeur une action plus intensive pendant cette période, quitte à la décharger en contrepartie à d'autres moments. Trois heures pendant un trimestre ne devraient pas faire grande différence avec une heure pendant trois trimestres. À la définition des programmes par des volumes horaires annuels pourrait ainsi correspondre une définition globale des services des enseignants par un nombre d'heures annuelles* », couplée à « *des modulations dans le service individuel de chaque professeur* ».

De même, le livre vert sur le métier d'enseignant de 2008 proposait d'abandonner la logique hebdomadaire prévalant depuis 1950.

Selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, une forme d'annualisation a déjà été mise en place avec le décret du 20 août 2014 dans la mesure où son article 2 fait référence « *à la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail* », soit 1 607 heures par an. Pour autant, dans les faits, comme le rappelle la Cour des comptes « *la seule obligation chiffrée à laquelle sont tenus les enseignants en vertu de ces décrets demeure d'assurer le nombre d'heures de cours hebdomadaire comme par le passé. Or tel est précisément le point qui pose problème aux principaux de collège et proviseurs de lycée interrogés par la Cour* ».

En faisant l'hypothèse où une heure d'enseignement nécessiterait une heure de travail supplémentaire, comme l'estime la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance dans sa note d'information de juillet 2013 précitée, le temps de travail consacré par les enseignants aux heures de classe, à leur préparation et à la correction des copies s'élève à environ 1 296 heures pour les certifiés (36 semaines x

18 heures de cours x 2) et 1 080 heures pour les agrégés (36 semaines x 15 heures de cours x 2).

Au total, le « réservoir » théorique d'heures disponibles s'élève donc à 311 heures pour les certifiés et à 527 heures pour les agrégés.

Afin d'apporter de la souplesse au cadre actuel, il conviendrait de permettre aux chefs d'établissement de « puiser » dans ce stock d'heures en fonction des besoins naissant en cours d'année scolaire. Comme le rappelle la Cour des comptes « c'est donc bien l'intégration dans les volumes horaires eux-mêmes qui est explicitement souhaitée par les chefs d'établissement ».

Ainsi, en cas de maladie d'un enseignant lui empêchant d'effectuer 4 heures de classe, le chef d'établissement pourrait demander à l'un de ses enseignants de les prendre en charge sous la forme d'heures supplémentaires effectives. S'agissant d'heures d'enseignement, ces 4 heures seraient décomptées du plafond de 311 heures à hauteur de 8 heures.

**Recommandation n° 6 :** afin de pouvoir adapter les moyens d'enseignement aux évolutions des besoins constatées en cours d'année scolaire, redéfinir les obligations réglementaires de service sur une base annuelle. Fixer le plafond annuel pour l'exercice d'activités supplémentaires (HSA, HSE, IMP, remplacement, etc.) à hauteur de 300 heures pour les certifiés et de 500 heures pour les agrégés. Pondérer les heures supplémentaires effectuées par un coefficient 2. Prévoir expressément la possibilité pour les chefs d'établissement de « puiser » dans ce réservoir d'heures.

*b) Envisager une augmentation des obligations réglementaires de service*

Si le 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 qui remplace le décret n° 50-581 du 25 mai 1950 portant règlement d'administration publique pour la fixation des maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré a permis une redéfinition et une clarification des obligations réglementaires de service des enseignants du second degré<sup>1</sup>, **celles-ci pourraient être revues à la hausse,**

---

<sup>1</sup> Sur l'ensemble de l'année scolaire, les enseignants sont tenus de réaliser un service d'enseignement dont les maxima hebdomadaires sont les suivants :

1° Professeurs agrégés : quinze heures ;

2° Professeurs agrégés de la discipline d'éducation physique et sportive : dix-sept heures ;

3° Professeurs certifiés, adjoints d'enseignement et professeurs de lycée professionnel : dix-huit heures ;

4° Professeurs d'éducation physique et sportive, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et adjoints d'enseignement d'éducation physique et sportive : vingt heures ;

**au regard notamment du nombre d'heures effectuées par les enseignants du premier degré<sup>1</sup>.**

L'annualisation des obligations règlementaires de service proposée par votre rapporteur spécial pourrait s'accompagner d'une augmentation de celles-ci.

Dans la mesure où les enseignants effectuent en moyenne 2 HSA actuellement, il pourrait être envisagé de fixer le niveau des obligations règlementaires de service à 20 heures par semaine pour les certifiés et à 17 heures par semaine pour les agrégés, correspondant, en termes annuels, à 720 heures pour les certifiés et à 612 heures pour les agrégés. Dès lors, le réservoir d'heures disponibles pour la réalisation d'activités au-delà des obligations règlementaires de service passerait à 167 heures pour les agrégés et à 383 heures pour les certifiés.

**Recommandation n° 7 :** afin d'aligner le temps d'enseignement français sur celui de pays comparables (Allemagne et Royaume-Uni notamment), augmenter les obligations de service de 2 heures par semaine, soit un plafond annuel de 720 heures pour les certifiés et de 612 heures pour les agrégés.

**2. Un maintien de certains régimes horaires spécifiques à remettre en cause**

Si l'existence de régimes horaires spécifiques pouvait se justifier dans les années 1950, compte-tenu de sujétions particulières liées à l'exercice de certaines activités ou dans certaines classes, le maintien de certains d'entre eux se traduit par des situations d'inégalités injustifiées entre les enseignants.

Dans son rapport thématique de 2013 précité, la Cour des comptes relève ainsi qu'« à ancienneté et situation d'enseignement équivalentes, le temps de service est fortement différencié selon les corps enseignants, conséquence directe des obligations règlementaires de service (ORS) prévues dans les décrets de 1950. Au collège, hors éducation prioritaire, le temps d'enseignement moyen des agrégés (16,83 heures) de l'académie de Versailles diffère de celui des certifiés (19,34 heures) de 2,4 heures (soit 12,9 %). **À ces différences de service se superposent des différences de rémunération.** Le traitement net annuel des agrégés (hors CPGE)

---

<sup>5°</sup> Instituteurs et professeurs des écoles exerçant dans les établissements régionaux d'enseignement adapté, dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté des collèges et dans les unités localisées pour l'inclusion scolaire : vingt-et-une heures.

<sup>1</sup> Vingt-quatre heures hebdomadaires d'enseignement à tous les élèves et trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent-huit heures annuelles.

*dans l'échantillon des cinq académies étudiées est de 38 589 € en moyenne à 15 ans d'ancienneté, soit 30 % de plus que les certifiés de même ancienneté (29 670 €). Ces différences affectent paradoxalement des enseignants placés dans des situations d'enseignement semblables. Elles sont donc à la fois sans lien avec le public d'élèves et inévitables pour les enseignants ».*

Au total, s'il est légitime que le régime horaire des enseignants en classes préparatoires aux grandes écoles fasse l'objet d'aménagements, compte tenu du niveau d'exigence de ces classes, il apparaît en revanche injustifié que les enseignants agrégés en lycée voire en collège, qui dispensent strictement les mêmes enseignements que leurs collègues certifiés, soient soumis à des obligations réglementaires de service différentes.

**Il conviendrait par conséquent d'aligner le régime horaire des professeurs agrégés sur celui des certifiés.**

**Recommandation n° 8 :** dans un objectif d'équité, hors classes préparatoires aux grandes écoles, aligner le régime horaire des professeurs agrégés sur celui des certifiés.

Par ailleurs, **le maintien de certains régimes horaires dérogatoires semble contestable.**

Ainsi, il pourrait être envisagé de mieux encadrer le bénéfice de la **pondération prévue pour les enseignants de première de l'enseignement général et technologique** dans la mesure où la majorité des épreuves du baccalauréat ont lieu à l'issue de l'année de terminale. **Aussi, votre rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de réserver le bénéfice de la pondération aux enseignants assurant au moins six heures de cours dans une discipline obligatoire au baccalauréat ou faisant l'objet d'une épreuve obligatoire subie par anticipation à la fin de la première.**

**Recommandation n° 9 :** réserver le bénéfice de la pondération aux enseignants assurant au moins six heures de cours dans une discipline obligatoire au baccalauréat ou faisant l'objet d'une épreuve obligatoire subie par anticipation à la fin de la première.



## II. UNE RÉFORME QUI NE POURRA FAIRE L'ÉCONOMIE D'UN EFFORT SALARIAL SIGNIFICATIF

### A. DES ENSEIGNANTS FRANÇAIS MOINS BIEN RÉMUNÉRÉS QUE LEURS HOMOLOGUES, NOTAMMENT EN PREMIÈRE PARTIE DE CARRIÈRE

#### 1. Des enseignants français situés dans la moyenne des pays de l'OCDE

Comme le montre le tableau *infra*, si la rémunération des enseignants du premier degré et du premier cycle du second degré (collège) est inférieure à la moyenne de l'OCDE (36 600 dollars et 43 002 dollars contre respectivement 41 476 dollars et 43 961 dollars), cette situation s'inverse s'agissant des enseignants du second cycle du secondaire (47 317 dollars contre 46 575 dollars).

#### Salaires annuels nets moyens des enseignants dans le primaire et le secondaire en 2014

(en dollars corrigés des parités de pouvoir d'achat)

	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire
Danemark	55 635	56 319	64 443
Angleterre	41 918	45 048	45 048
France	36 600	43 002	47 317
Allemagne	61 179	67 158	72 098
Grèce	22 898	25 466	25 466
Italie	33 246	35 487	37 335
Luxembourg	95 090	108 226	108 226
Pays-Bas	49 405	61 643	61 643
Suède	37 472	38 224	40 171
États-Unis	52 136	53 161	54 928
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>41 476</i>	<i>43 961</i>	<i>46 575</i>
<i>Moyenne UE</i>	<i>41 103</i>	<i>44 042</i>	<i>47 191</i>

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*

**Dans le secondaire, cet écart, très marqué en début et milieu de carrière, tend à se réduire en fin de carrière.**

La rémunération annuelle nette moyenne des enseignants français du premier cycle du second degré dont l'âge est compris entre 25 ans et 34 ans est ainsi inférieure de 2,42 % à la moyenne de l'OCDE, alors qu'elle lui est supérieure de 0,26 % en fin de carrière.

De même, la rémunération annuelle nette moyenne des enseignants français du second cycle du second degré dont l'âge est compris entre 25 ans et 34 ans est inférieure de 3,26 % à la moyenne de l'OCDE, contre 1,02 % en fin de carrière.

### Salaires annuels nets moyens des enseignants dans le primaire et le secondaire en 2014 en fonction de l'âge

*(en dollars corrigés des parités de pouvoir d'achat)*

	25-34 ans			35-44 ans			45-54ans			55-64 ans		
	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire	Primaire	Premier cycle du secondaire	Second cycle du secondaire
Danemark	51 503	51 855	54 634	55 220	55 928	63 176	56 805	57 639	68 326	58 708	59 838	70 345
Angleterre	38 469	40 586	40 586	43 650	47 611	47 611	44 324	48 199	48 199	46 271	49 382	49 382
France	31 582	36 184	38 191	35 443	40 805	43 195	39 212	46 944	49 306	43 737	51 676	54 817
Allemagne												
Grèce	16 946	16 870	16 870	20 340	21 864	21 864	24 798	25 640	25 640	26 287	28 251	28 251
Italie	32 858	38 212	37 927	29 919	31 077	31 431	32 407	32 550	34 820	36 222	40 115	41 449
Luxembourg	68 121	79 048	79 048	90 208	98 810	98 810	108 110	112 760	112 760	122 059	137 404	137 404
Pays-Bas	42 413	48 270	48 270	50 980	61 932	61 932	52 697	65 964	65 964	53 493	68 944	68 944
Suède	33 676	34 590	35 671	36 237	37 543	38 781	37 627	38 612	40 790	40 175	40 674	42 869
États-Unis	45 427	46 628	48 521	52 664	53 691	55 194	56 783	57 180	58 793	61 945	61 951	61 949
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>34 843</b>	<b>36 839</b>	<b>39 435</b>	<b>40 703</b>	<b>42 885</b>	<b>45 934</b>	<b>45 375</b>	<b>47 368</b>	<b>50 964</b>	<b>48 463</b>	<b>51 541</b>	<b>55 374</b>
Écart France/OCDE	10,32%	1,81%	3,26%	14,84%	5,10%	6,34%	15,72%	0,90%	3,36%	10,80%	-0,26%	1,02%
<b>Moyenne UE</b>	<b>34 943</b>	<b>37 415</b>	<b>39 476</b>	<b>40 943</b>	<b>43 470</b>	<b>46 282</b>	<b>45 775</b>	<b>48 173</b>	<b>51 740</b>	<b>48 772</b>	<b>52 634</b>	<b>56 666</b>
Écart France/OCDE	10,64%	3,40%	3,36%	15,52%	6,53%	7,15%	16,74%	2,62%	4,94%	11,51%	1,85%	3,37%

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*

## 2. Des mesures de revalorisation insuffisantes, notamment en première partie de carrière

Dans une note d'octobre 2015<sup>1</sup>, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) rappelait qu'en 2013 la rémunération des enseignants avait diminué de 1 % en euros constants et de 0,2 % en euros courants par rapport à 2012, passant de 2 452 euros mensuels nets à 2 448 euros mensuels nets.

Selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, cette baisse résulte du maintien du gel du point d'indice depuis 2010, de la hausse des cotisations, d'une diminution de 1,2 % des montants de rémunérations pour heures supplémentaires en euros constants et du renouvellement de la population enseignante.

Différentes mesures salariales ont été prises depuis, en particulier :

- la revalorisation des indemnités versées aux enseignants de l'éducation prioritaire : le montant de la nouvelle indemnité en réseau

<sup>1</sup> DEPP, *Note d'information n° 31, octobre 2015.*

d'éducation prioritaire (REP) a été fixé à 1 734 euros, soit 50 % de plus que l'ancienne indemnité et le montant de la nouvelle indemnité en en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) est passé à 2 312 euros, soit le double de la précédente ;

- la revalorisation de l'indemnité de sujétion régie par le décret n° 2015-476 du 27 avril 2015, pour les enseignants effectuant 6 heures en CAP, 1<sup>ère</sup> et terminale de la voie professionnelle ou pour les enseignants d'EPS de 1<sup>ère</sup> et terminale de 300 à 400 euros ;

- la mise en œuvre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ;

- l'augmentation du point d'indice de la fonction publique en juillet 2016 et février 2017.

La mise en œuvre du protocole PPCR devrait se traduire par une revalorisation conséquente de la rémunération des enseignants sur l'ensemble de la carrière. Cette réforme garantit notamment l'accès à la hors classe à l'ensemble des enseignants ayant déroulé une carrière complète et leur permet d'accéder à une « classe exceptionnelle ». Selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, un enseignant certifié, professeur principal en 4<sup>e</sup> pendant quinze ans puis coordonnateur de discipline percevra ainsi, en fin de carrière, une rémunération annuelle brute de près de 59 300 euros en 2020 contre 48 300 euros à heure actuelle.

**Cependant, cet effort est plus particulièrement concentré sur la fin de carrière. Une telle mesure ne devrait par conséquent pas se traduire par une amélioration significative de l'attractivité du métier d'enseignant, en particulier pour les personnes envisageant une réorientation en deuxième partie de carrière et qui n'auront donc pas la possibilité de dérouler une carrière complète.**

#### Impact de la mise en œuvre du protocole PPCR sur la rémunération d'un enseignant certifié\*

(en euros)

	Début de carrière	Un an de carrière	10 ans de carrière	20 ans de carrière	25 ans de carrière	30 ans de carrière	fin de carrière
<b>2016</b>	21 116	25 203	30 745	36 302	43 433	45 989	48 323
<b>2020</b>	22 148	25 623	32 266	37 776	44 810	51 276	59 261
<b>Écart</b>	1 032	420	1 521	1 474	1 377	5 287	10 938

\* Professeur principal en 4<sup>e</sup> pendant quinze ans puis coordonnateur de discipline

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

## B. UN ÉLÉMENT SALARIAL À PRENDRE EN COMPTE

### 1. La refiscalisation des heures supplémentaires : une mesure défavorable au pouvoir d'achat des enseignants

La loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007<sup>1</sup> prévoyait un dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires dit « dispositif TEPA » (cf. encadré *infra*).

#### **Le dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires prévu dans le cadre de la loi TEPA**

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat prévoyait un dispositif de réduction des cotisations et contributions applicables aux heures supplémentaires dans la limite d'un plafond et une exonération de l'assiette de l'impôt sur le revenu à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2007

Ce dispositif a été étendu aux fonctionnaires par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007 portant application de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

L'article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a abrogé le dispositif « TEPA » en deux temps : les heures supplémentaires ont tout d'abord été assujetties à l'impôt sur le revenu à compter du 1<sup>er</sup> août 2012, puis la réduction de cotisations salariales a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2012.

La suppression du « dispositif TEPA » par l'article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 n'a pas eu pour effet une diminution du volume d'heures supplémentaires annuelles, ainsi qu'il a été rappelé *supra*. **Elle s'est en revanche traduite par une diminution de la rémunération des enseignants**, estimée par le ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur à un montant compris entre 200 et 250 euros par an en moyenne.

### 2. Une question salariale qui ne pourra pas être éludée

**L'assouplissement du cadre de gestion des enseignants et l'augmentation de leurs obligations règlementaires de service ne sauraient être mis en œuvre sans que ceux-ci s'accompagnent d'une revalorisation salariale supérieure aux mesures évoquées *supra*.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Celle-ci sera en partie compensée par des économies budgétaires résultant de l'utilisation plus efficiente de la ressource humaine et d'une meilleure maîtrise de la masse salariale.

Il apparaît indispensable que ces efforts consentis par les enseignants du second degré ne soient pas, comme cela a pu être le cas par le passé, rétribués sous la forme d'heures supplémentaires, dont le montant serait appelé à diminuer compte tenu de l'augmentation des obligations réglementaires de service, mais d'une revalorisation pérenne de la grille indiciaire des enseignants.

En particulier, votre rapporteur spécial estime qu'une revalorisation des grilles en début et milieu de carrière - périodes où il a été rappelé que les rémunérations des enseignants français du second degré étaient plus faibles que celles de leurs homologues de l'OCDE - devrait être envisagée afin de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant.

**Recommandation n° 10** : afin de renforcer attractivité du métier d'enseignant, envisager la revalorisation des grilles indiciaires en début et milieu de carrière.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 décembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, sur les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale.

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** - Le contrôle budgétaire que j'ai réalisé part d'une interrogation : les heures supplémentaires dans le second degré de l'éducation nationale, qui représentent une dépense de plus d'un milliard d'euros chaque année, permettent-elles d'ajuster les moyens à la réalité des besoins d'enseignement ?

En effet, depuis 2007, deux politiques des effectifs différentes ont été mises en œuvre. Je me suis donc demandé si la baisse des effectifs entre 2007 et 2012 s'était traduite par une augmentation des heures supplémentaires et, à l'inverse, si les 54 000 postes créés par l'actuel Gouvernement se sont accompagnés d'une diminution du volume des heures supplémentaires.

La réponse peut sembler simple, elle est en réalité très complexe. Les heures supplémentaires ont effectivement augmenté entre 2007 et 2012, mais elles ont continué de progresser depuis. Cette logique inflationniste pose deux problèmes : d'une part, celui du coût pour nos finances publiques et, d'autre part, elle montre que l'organisation du temps de travail des enseignants est mal adaptée aux exigences de l'année scolaire.

L'activité des enseignants est actuellement encadrée par un décret du 20 août 2014. Celui-ci a remplacé des textes remontant à 1950, c'est-à-dire à une époque où l'enseignement secondaire, qui conduit au baccalauréat, ne concernait que 5 % d'une génération, contre 75 % aujourd'hui.

Pendant soixante-quatre ans, cette base juridique n'a pas ou peu évolué alors que les effectifs ont été multipliés par quinze et que l'offre scolaire n'a jamais aussi riche, diversifiée et inventive.

Or le décret de 2014 ne remet pas fondamentalement en cause les dispositions du décret de 1950. Les obligations règlementaires de service des enseignants demeurent fixées sur une base hebdomadaire dans le cadre d'une année scolaire se répartissant, selon le code de l'éducation, en trente-six semaines.

Par ailleurs, les obligations règlementaires de service ne restituent pas la réalité des heures de face-à-face pédagogique effectivement réalisées. Le décret de 1950 prévoyait ainsi l'existence de décharges telles que l'heure de première chaire, l'heure de laboratoire ou de cabinet d'histoire et de géographie. Dans un rapport de 2013, la Cour des comptes estimait qu'entre

1985 et 2006, une fois déduites les différentes minorations de service, le nombre d'heures d'enseignement effectives passait de 18,9 heures à 17,3 heures, soit une baisse de 8,4 %. Cela n'est pas marginal et représente près de 40 000 emplois.

Or ces décharges ont été remplacées par des pondérations par le décret du 20 août 2014. Dans l'éducation nationale, les heures n'ont pas toutes soixante minutes. Par exemple, les heures d'enseignement effectuées dans l'éducation prioritaire sont décomptées à hauteur d'1,1 heure.

Le système actuel souffre donc d'importantes rigidités alors que l'année scolaire n'est pas un long fleuve tranquille. À titre d'exemple, dans les établissements centres d'examen, la fin d'année est amputée du fait de l'organisation des épreuves du brevet ou du baccalauréat. Or les heures de cours perdues ne peuvent pas être rattrapées en cours d'année du fait des plafonds horaires. De même, on constate que le taux de remplacement des absences de courte durée est très faible, de l'ordre 36 %, soit un gros tiers, alors que des capacités pourraient être mobilisées s'il y avait une forme d'annualisation du temps de travail.

Cette rigidité de l'offre est donc pénalisante pour les élèves.

Les chefs d'établissement sont, à cet égard, remarquables, puisqu'ils parviennent à « jongler » avec les moyens à leur disposition afin de prendre en compte les besoins de remplacement, les effectifs des classes, etc. De même, les enseignants sont parfois tenus de réaliser leur service sur deux ou trois établissements.

Au total, les heures supplémentaires constituent donc un facteur de souplesse absolument indispensable, plus qu'un moyen de compenser un manque d'effectifs.

Elles permettent en particulier de faire face aux rigidités du régime horaire des enseignants que je viens d'évoquer, mais aussi de l'offre scolaire. De ce point de vue, en tant qu'élus locaux, nous sommes responsables et complices de ce foisonnement de l'offre scolaire, qui nous éloigne de l'optimisation des moyens d'enseignement.

En moyenne, les enseignants ont effectué 1,5 heure supplémentaire année (HSA) par semaine. Ce niveau atteint en 2014 est le plus élevé depuis ces vingt dernières années. Le fait d'effectuer des heures supplémentaires est fortement corrélé à l'âge – les enseignants plus âgés font davantage d'heures supplémentaires que leurs collègues plus jeunes – à la catégorie d'appartenance – les agrégés en effectuent plus que les certifiés – et au niveau d'enseignement.

Les heures supplémentaires représentent donc un complément de revenu significatif pour les enseignants. La rémunération moyenne représentée par les heures supplémentaires varie entre 1 600 euros et



---

23 000 euros selon la catégorie d'appartenance. Elles permettent donc de compenser la faiblesse des rémunérations.

Les études réalisées par l'OCDE montrent que cette situation affecte notamment les jeunes enseignants. Dans le premier cycle du second degré, la rémunération moyenne des enseignants dont l'âge est compris entre 25 ans et 34 ans est inférieure de 2,42 % à la moyenne de l'OCDE, alors qu'elle ne lui est supérieure que d'un quart de point en fin de carrière. La situation est la même pour le second cycle du secondaire, les jeunes enseignants étant moins bien payés que leurs homologues de l'OCDE et ne rattrapant d'ailleurs pas totalement cet écart par la suite.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, j'ai rappelé que la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », qui se traduira par un coût de l'ordre de 787 millions d'euros, bénéficiera essentiellement à la fin de carrière. Cela permettra de rattraper l'écart constaté s'agissant de la fin de carrière dans le second cycle du secondaire, mais n'aura aucun effet en matière d'attractivité du métier d'enseignant.

Les heures supplémentaires – dont les enveloppes sont d'ailleurs notifiées assez tardivement aux chefs d'établissement – permettent donc à ces derniers d'ajuster, dans la mesure du possible, les moyens d'enseignement aux besoins, et aux enseignants de bénéficier de compléments de rémunération significatifs. Les enseignants appréciaient d'ailleurs les allègements de fiscalité décidés à l'été 2007.

Au total, la question centrale est donc bien celle du temps de travail. Or on constate que le temps de travail statutaire des enseignants français est inférieur en moyenne à celui des autres pays de l'OCDE. Le temps de travail effectif total des enseignants est pour sa part, dans une large mesure, méconnu.

Le décret du 20 août 2014 a reconnu l'ensemble des missions des enseignants – préparation des cours, correction des copies, travail collectif dans l'établissement entre enseignants et avec les parents d'élèves – au-delà du face-à-face pédagogique. Il s'agit d'une évolution bienvenue et correspond mieux à la réalité du métier.

Les enseignants considèrent que leur profession nécessite une certaine marge d'autonomie. Je n'irais pas jusqu'à dire que l'enseignant exerce une profession libérale, mais, dans sa classe et en dehors, il considère qu'un peu de liberté ne nuit pas.

Ma première proposition consiste à améliorer la connaissance de l'ensemble des moyens d'enseignement et de leurs déterminants, en particulier à travers les documents budgétaires, dont je propose qu'ils retracent de manière synthétique, au niveau de la mission, l'ensemble des moyens d'enseignements et justifient les évolutions proposées. Il

conviendrait en outre de mieux appréhender, le cas échéant à partir de mesures statistiques, le temps de travail qui ne relève pas du face-à-face pédagogique. Tant que ce sujet ne sera pas traité, nous n'aurons qu'une vision partielle du travail de l'enseignant français.

Le deuxième axe est plus complexe. Il consiste à annualiser le temps de travail des enseignants. Il pourrait être envisagé de « forfaitiser » le volume maximum d'heures pouvant être effectuées au-delà des obligations de service. Chaque heure d'enseignement serait pondérée par un coefficient 2, afin de prendre en compte le temps consacré à la préparation des cours et à la correction des copies. Le chef d'établissement aurait alors à sa disposition un volume d'heures dans lequel il pourrait « puiser » pour gérer avec plus de souplesse les besoins qui apparaissent en cours d'année. Cela suppose que le chef d'établissement puisse rationaliser l'offre scolaire, avec le soutien du rectorat et à partir de consignes ministérielles, en augmentant la taille moyenne des classes, qui est très faible, notamment dans le secondaire et, en particulier, dans l'enseignement professionnel et technologique. Cette situation aboutit à un renchérissement du secondaire français par rapport à des pays comparables tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Le troisième axe consiste à se poser la question de l'augmentation des obligations règlementaires de service. Le code de l'éducation répartit l'année scolaire en trente-six semaines, ce qui est peu. Cela correspond à 180 jours, auxquels il faut retirer les fêtes religieuses, qui dans notre République laïque sont sacrées, religieusement respectées et parfois enrichies de « ponts ». Pour aligner le temps d'enseignement sur celui de pays comparables, il conviendrait d'augmenter les obligations de service des enseignants de deux heures par semaine, pour arriver à un plafond de 720 heures pour les certifiés et de 612 heures pour les agrégés.

S'agissant de la différence de temps de travail entre les agrégés et les certifiés, il me semble qu'il conviendrait de rapprocher leurs obligations de service. Si l'égalitarisme n'est pas ma culture, je m'interroge cependant sur la légitimité des écarts existants. Si, dans les classes préparatoires aux grandes écoles, les agrégés, comme les certifiés, assument des enseignements de haut niveau, qui sont plus mobilisateurs en temps, et doivent donc bénéficier d'un régime horaire spécifique, il me semble que la diversité des horaires devrait dépendre des missions plutôt que des concours d'origine. Imagine-t-on que les administrateurs civils soient assujettis à des horaires différents selon qu'ils sont issus de l'école nationale d'administration ou de la promotion interne ? La réponse est évidemment négative. Il en va de même pour les officiers issus de Saint-Cyr et ceux issus du rang.

Il me semble également nécessaire de réserver le bénéfice de la pondération aux seuls enseignants assurant au moins six heures de cours

---

dans une discipline obligatoire au baccalauréat ou faisant l'objet d'une épreuve obligatoire suivie par anticipation à la fin de la première.

J'ajoute enfin que nous n'échapperons pas, à plus long terme, à une réflexion sur les rémunérations, notamment en début de carrière. Le retard est important s'agissant du premier cycle, il est également significatif dans le secondaire. Nous ne rendrons ces métiers attractifs que si nous nous attaquons à la question de la rémunération. Le budget pour 2017 prévoit un effort dans le premier degré, qui est cependant dilué par la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ». Il me semble important de s'intéresser aussi au secondaire et notamment au début de carrière.

Il y a là une matière de nature à stimuler le prochain directeur du cabinet du prochain ministre de l'éducation nationale, qui acceptera de prendre le risque de ne pas être populaire.

**Mme Michèle André, présidente.** – On voit que vous avez une expérience de ministre !

**M. Gérard Longuet.** – À hauts effectifs !

**M. Marc Laménie.** – Dispose-t-on d'une répartition des heures supplémentaires en fonction des disciplines ? La grille salariale des jeunes professeurs qui débutent est effectivement faible par rapport au nombre d'années d'études et il faut un certain nombre d'années pour qu'ils bénéficient d'un salaire honorable.

**M. Daniel Raoul.** – Je vous remercie de soulever cette question des heures supplémentaires dans le second degré. J'aurais aimé, en plus des comparaisons que vous avez mentionnées, que soit étudiée l'évolution du nombre d'élèves dans le temps, qui justifie peut-être partiellement l'augmentation des heures supplémentaires. De même s'agissant de la mise en place d'un cycle de formation des jeunes enseignants, qui conduit à ce que les personnes récemment recrutées ne soient pas immédiatement opérationnelles.

Peut-être faudrait-il cibler ces heures supplémentaires plus spécifiquement sur certaines classes, telles que les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de technicien supérieur, où l'implication des enseignants y est différente.

Je n'accepte pas qu'un agrégé, en classe de sixième, soit astreint à 15 heures devant une classe, et un certifié à 18 heures. Je ne comprends pas cette différence d'implication pour les classes de lycées et de collèges, sauf pour les premières chaires – mais il y a aussi des certifiés qui enseignent en classes de première chaire.

L'annualisation a été réalisée dans le supérieur – les charges sont désormais identiques pour les professeurs et les maîtres de conférence, pourquoi pas dans le secondaire ?

Effectivement, des heures sont perdues en raison de l'organisation des examens dans certains établissements, avec des enseignants pratiquement en vacances à partir du 15 juin, sauf ceux qui sont mobilisés pour corriger les copies des examens.

Je le répète, je ne comprends pas cette différence entre certifiés et agrégés face aux mêmes classes. Ce devrait presque être l'inverse, les agrégés ayant soi-disant une compétence supérieure, devraient avoir une productivité supérieure...

**M. Roger Karoutchi.** – Je ne suis pas du tout d'accord avec Daniel Raoul. Le problème, c'est que vous faites passer des concours très difficiles à des gens, et vous les nommez ensuite pour enseigner en classe de sixième ! Le système a explosé au nom d'un égalitarisme stupide. C'est certes le même travail, mais le malheureux qui a passé le concours n'est pas responsable de se trouver devant une classe de sixième ! Faut-il aller jusqu'à interdire les nominations des agrégés dans le premier cycle ?

Le vrai sujet des horaires, au-delà du nombre d'heures, c'est la totale inadaptation de nos établissements : contrairement à l'Europe du Nord, rien n'est fait pour que les professeurs travaillent, reçoivent les élèves ou les parents dans l'établissement. Toutes les régions ont fait d'énormes efforts de construction, dans les années 1980, mais on a construit vite, beaucoup de classes, mais pas de bureaux. Les candidats, de droite comme de gauche, disent qu'il faut que les enseignants restent trente heures par semaine dans l'établissement : mais où ? Dans la cour ? En Suède, en Norvège ou en Finlande, il y a en moyenne un bureau pour quatre enseignants dans les établissements scolaires. C'est plus facile de dire qu'il faut que les enseignants travaillent trente heures par semaine que de trouver où ils doivent les faire !

**M. Jean-Claude Requier.** – À l'époque où j'enseignais, en effet, il y avait le cabinet d'histoire géographique, c'était trente minutes ou une heure : de petits avantages acquis, comme il y en a aussi pour d'autres professions.

Beaucoup de syndicats étaient contre les heures supplémentaires, bien entendu, mais même les plus farouches opposants aux heures supplémentaires pouvaient s'adresser au chef d'établissement, qui distribuait les heures supplémentaires pour boucler les fins de mois de certains enseignants.

En ce qui concerne les horaires, à l'époque, en plus des certifiés à 18 heures par semaine, des agrégés à 15 heures par semaine, il existait les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC), qui enseignaient deux matières, 21 heures par semaine. On a unifié, en mettant ces

professeurs à 18 heures. En tant que certifié, je n'étais pas hostile à une fusion avec les agrégés, mais ces derniers ont quand même passé un concours plus difficile, et il faudrait les affecter par niveau. Ainsi, Maurice Druon avait évoqué à l'époque le collège universitaire qui aurait inclus les classes de terminale et les premières années de faculté, qui auraient été assurées uniquement par des agrégés.

En tout cas, c'est bien difficile car le milieu enseignant est très conservateur, sociologiquement, et tient beaucoup à sa liberté : il est l'ennemi de toutes les réformes.

Enfin, je citerai Maurice Faure, mon mentor en politique : il y a deux ministères qu'il ne faut jamais prendre : l'éducation nationale et l'agriculture. Si on les prend, il faut surtout ne rien faire !

**M. Daniel Raoul.** – Ce sont les deux ministères où la cogestion a toujours régné...

**Mme Michèle André, présidente.** – Je remercie ceux qui, ayant été professeurs, nous ont fait part de leur vécu, et examinent aujourd'hui ce rapport avec leur regard de commissaire de la commission des finances.

**M. Michel Bouvard.** – Notre rapporteur spécial estime-t-il que les chiffres transmis en la matière par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont fiables ? Comment nos observations sont-elles prises en compte dans la gestion prévisionnelle des ressources humaines par le ministère de l'éducation nationale ? En effet, l'embauche d'un enseignant crée pour l'État une charge budgétaire non négligeable et durable, surtout si l'on compte aussi la pension de l'enseignant et l'éventuelle pension de réversion. Est-ce qu'une réflexion est menée concernant le lien entre la typologie de postes à pourvoir, la problématique des heures supplémentaires et les postes offerts aux concours ?

Outre ces questions structurelles, deux sujets n'ont pas été abordés par notre rapporteur spécial, alors qu'ils ont, fatalement, une incidence sur la question des heures supplémentaires dans le second degré. Il s'agit d'une part, de la polyvalence des enseignants - il fut un temps où les professeurs enseignaient deux matières, ce qui conférait une certaine souplesse en termes de gestion des ressources humaines et limitait les heures supplémentaires ; d'autre part, des options et le lien entre leur multiplicité et la mécanique des heures supplémentaires dans le second degré. Enfin, existe-t-il des moyens d'ajustement entre les enseignants qui, parfois, ne remplissent pas leurs obligations de service et l'excédent de capacité d'enseignement par rapport à la demande concernant certaines matières, je pense par exemple aux lettres classiques et aux langues anciennes ?

**M. Éric Bocquet.** – Quelle est la répartition des heures supplémentaires entre les établissements du second degré du secteur privé et ceux du secteur privé ?

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** – Je remercie mes collègues pour leurs questions et pour leur intérêt sur un sujet quelque peu austère. D'abord, s'agissant de la répartition des heures supplémentaires en fonction des disciplines, évoquées par Marc Laménie, il n'y a pas de différence marquée entre les disciplines. Certes, les enseignants de matières se caractérisant par des difficultés de recrutement, comme les mathématiques, effectuent probablement davantage d'heures supplémentaires, mais ce phénomène est marginal. Le recours aux heures supplémentaires découle davantage de l'établissement d'exercice et de sa taille que de la discipline concernée. L'organisation territoriale de l'éducation nationale est en effet un problème majeur.

Comme l'a mentionné Daniel Raoul, les 54 000 postes créés ne sont incontestablement pas tous opérationnels.

Je ne dispose pas de la moyenne du nombre d'élèves par classe en Allemagne et au Royaume-Uni, mais nous allons y remédier, afin de pouvoir comparer des choses qui sont comparables. Vous avez évoqué la réussite de l'annualisation dans le supérieur, c'est effectivement une bonne référence. Je crois qu'il faut aujourd'hui en faire une potentielle solution, du moins en ce qui concerne les classes de terminale et les classes préparatoires aux grandes écoles.

Vous avez également évoqué la perte d'heures d'enseignement en raison de l'organisation d'examens. C'est un problème lancinant, auquel nous n'avons à ce jour pas de vraie réponse, sauf l'annualisation que je propose.

Concernant les professeurs agrégés, je tiens à rappeler le caractère profondément élitiste de notre modèle d'enseignement secondaire originel. Le baccalauréat, créé en 1808, a été conçu comme un examen de premier cycle d'enseignement supérieur. Le bachelier ès lettres effectuait en effet ses premières années de lettre avant de passer un baccalauréat de science. Je vous parle d'un temps que les moins de deux cents ans ne peuvent pas connaître, où l'on ne comptait qu'une dizaine de bacheliers par an.

Les agrégés constituent évidemment un corps remarquable, en particulier du fait de la sélection qui s'applique à l'attribution du titre. Vis-à-vis du développement de l'enseignement secondaire ils sont face à un choix. Ou ils s'orientent vers les classes terminales, les classes préparatoires et le supérieur et alors cela implique quelques renoncements, ou ils exercent dans l'ensemble de la filière du secondaire, ce qui était le cas lorsque les vieux

lycées existaient, à l'époque où les collèges étaient intégrés dans les lycées. La société des agrégés doit prendre position sur ce choix.

Sur l'inadaptation des établissements à un accueil des enseignants tout au long de la journée, j'adhère aux propos de Roger Karoutchi. Lorsque j'étais président de la région Lorraine, je me souviens d'avoir œuvré pour aménager les locaux, sachant bien que la classe ne devait plus être la seule aire d'accueil des enseignants qui doivent pouvoir trouver des lieux dans l'établissement leur permettant d'y demeurer au-delà de leur temps de cours. C'est sans doute plus difficile à faire en région parisienne du fait du manque d'espace mais c'est vers cela qu'il faut tendre, d'autant que les enseignants sont exposés à des temps de transport de plus en plus importants qui justifient que la continuité de l'accueil dans l'établissement leur soit assurée.

Je remercie Jean-Claude Requier d'avoir exposé la mécanique des heures de première chaire et d'avoir mentionné les professeurs d'enseignement général de collège, dont notre collègue Michel Bouvard a très justement rappelé la polyvalence. Cela étant, je pense qu'on peut être polyvalent, enseigner plusieurs disciplines, et délivrer un enseignement de qualité. Par ailleurs, les professeurs d'enseignement général de collège présentaient l'avantage de bien connaître les élèves.

Michel Bouvard m'a interrogé sur la fiabilité des données. Elle est très incertaine mais nos travaux permettront sans doute d'inciter le ministère à progresser en la matière.

S'agissant de la gestion prévisionnelle des emplois, il me semble qu'une gestion moins centralisée, au niveau des régions, permettrait, même s'il y a des oppositions sur ce point, de progresser.

À nouveau sur la polyvalence des enseignants, il est clair que les enseignants qui réunissent cette qualité sont très appréciés par les chefs d'établissement qui y trouvent un moyen de simplifier la gestion de l'équipe éducative.

Quant à la diversité des options, je pense que c'est la tragédie de l'enseignement secondaire. Elle explique le niveau élevé du coût du secondaire et entraîne une dispersion des moyens que nous devrions mieux concentrer sur les enseignements prioritaires.

À Éric Bocquet, je donnerai une réponse écrite. Nous avons travaillé sur le public. Il est assez probable que la situation dans l'enseignement privé soit assez proche de celle que l'on constate dans le public.

**La commission a donné acte de sa communication à M. Gérard Longuet, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**





---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

### **Cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieure et de la recherche**

- M. Bernard LEJEUNE, directeur du cabinet ;
- Mme Agathe CAGÉ, conseillère auprès de la ministre chargée du premier degré, du second degré, de l'éducation prioritaire, des programmes et de l'évaluation des élèves ;
- M. Emmanuel SKOULIOS, conseiller en charge des affaires budgétaires et de la modernisation de l'action publique ;
- M. Damien COUSTAIN, chargé de mission.

### **Direction générale de l'enseignement scolaire**

- M. Alexandre GROSSE, chef du service du budget, de la performance et des établissements.

### **Direction des affaires financières**

- M. Grégory CAZALET, sous-directeur de l'expertise statutaire, de la masse salariale, des emplois et des rémunérations.

### **Direction générale des ressources humaines**

- Mme Florence DUBO, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, adjoint à la directrice générale ;
- M. Henri RIBIERAS, chef de service, adjoint à la directrice générale, pour les questions transversales.

### **Organisations syndicales**

- Mme Frédérique ROLET, secrétaire générale, SNES-FSU ;
- Mme Laëtitia BAREL, secrétaire nationale, Se-UNSA ;
- M. Nicolas ANOTO, délégué national, Se-UNSA ;
- M. François PORTZER, président national, SNALC ;
- M. Jean-Rémi GIRARD, vice-président, SNALC ;
- M. Christophe HUGUEL, secrétaire fédéral ;

- M. Philippe TOURNIER, secrétaire général, SNPDEN-UNSA ;
- Mme Christel BOURY, secrétaire nationale, SNPDEN-UNSA ;
- M. Amand RIQUIER, ID-FO.

### **Déplacement au rectorat de Lyon**

#### **Rectorat**

- Mme Françoise MOULIN CIVIL, rectrice de la région académique Auvergne-Rhône-Alpes, rectrice de l'académie de Lyon, chancelière des universités ;
- Mme Nathalie BEAULIEU, directrice du cabinet ;
- M. Pierre ARÈNE, secrétaire général de l'académie ;
- Mme Claudine MAYOT, secrétaire générale adjointe, directrice du pôle organisation et performance scolaire
- Mme Anne-Catherine MERLATON, adjointe à la directrice de l'organisation scolaire, cheffe de bureau gestion du budget académique
- Mme Patricia SAIVE, cheffe de bureau de la DOS2, gestion des moyens enseignants des lycées et des lycées professionnels publics et privés sous contrat ;
- M. François MULLETT, contrôleur de gestion, auditeur interne ;
- Mme Sandrine BUNOD, contrôlease de gestion ;
- M. Jacques BOSTBARGE, coordonnateur académique paye.

#### **Cité scolaire Claude Bernard**

- Équipe de direction ;
- Enseignants élus au conseil d'administration.

### **Déplacement au rectorat de Versailles**

- M. Daniel FILÂTRE, recteur de l'académie de Versailles, chancelier des universités ;
- M. Jean-Marie PELAT, secrétaire général ;
- M. Erwan COUBRUN, secrétaire général adjoint chargé de l'organisation scolaire ;
- M. Denis CHRISTOPHOUL, chef du cabinet.

## ANNEXES

**Taux des heures supplémentaires années, des heures supplémentaires effectives  
et des heures d'interrogation**

CATEGORIES	ORS	H.S.A	1ère H.S.A. Taux annuel majoré de 20 % (4)	H.S.E	HI (1)
		Taux annuel normal		Taux horaire	
Professeurs de chaire supérieure	8	3 555,80	4 266,96	123,47	74,08
	9	3 160,71	3 792,85	109,75	65,85
	10	2 844,64	3 413,56	98,77	59,26
	11	2 586,03	3 103,24	89,79	53,88
	15	1 896,42	2 275,71	65,85	39,51
Professeurs autres que de chaire supérieure donnant tout leur enseignement en CPGE (2)	8	2 885,03	3 462,03	100,17	60,1
	9	2 564,47	3 077,36	89,04	53,43
	10	2 308,02	2 769,63	80,14	48,08
	11	2 098,20	2 517,84	72,85	43,71
Agrévés hors-classe (HC)	11	2 308,02	2 769,63	80,14	
	15	1 692,55	2 031,06	58,77	
	17	1 493,43	1 792,11	51,86	
Agrévés classe normale (CN) et assimilés	15	1 538,68	1 846,42	53,43	
	17	1 357,66	1 629,19	47,14	
Bi-admissibles certifiés	18	1 126,23	1 351,48	39,11	
Bi-admissibles professeurs d'EPS (PEPS)					
Bi-admissibles professeurs de lycée professionnel (PLP)	20	1 013,61	1 216,33	35,19	
Certifiés HC / PLP HC	18	1 183,61	1 420,33	41,1	
Certifiés H.C / PEPS HC	20	1 065,25	1 278,30	36,99	
Certifiés CN / PLP CN	18	1 076,01	1 291,21	37,36	
Certifiés CN / PEPS CN	20	968,41	1 162,09	33,63	
Professeurs attachés au laboratoire (3)	36	538	645,61	18,68	
Adjoint d'enseignement (AE)	18	920	1 104,00	31,94	
	20	828	993,6	28,75	
Chargés d'enseignement (CE)	18	910,39	1 092,46	31,61	
	20	819,35	983,22	28,45	
PEGC classe exceptionnelle / PEGC hors-classe	18	1 012,00	1 214,40	35,14	
	19	958,74	1 150,49	33,29	
	20	910,8	1 092,96	31,63	

PEGC classe normale	18	920	1 104,00	31,94	
	19	871,58	1 045,90	30,26	
	20	828	993,6	28,75	
CE d'EPS classe exceptionnelle / CE d'EPS H.C.	20	901,28	1 081,54	31,29	
C.E. d'EPS classe normale	20	819,35	983,22	28,45	
Professeurs contractuels de 3e catégorie	15	1 206,58	1 447,90	41,9	
	17	1 064,63	1 277,56	36,97	
	18	1 005,49	1 206,58	34,91	
	20	904,94	1 085,92	31,42	
	21	861,84	1 034,21	29,93	
Professeurs contractuels de 2e catégorie	15	1 304,03	1 564,84	45,28	
	17	1 150,62	1 380,74	39,95	
	18	1 086,69	1 304,03	37,73	
	20	978,02	1 173,63	33,96	
	21	931,45	1 117,74	32,34	
Professeurs contractuels de 1re catégorie	15	1 519,45	1 823,34	52,76	
	17	1 340,69	1 608,83	46,55	
	18	1 266,21	1 519,45	43,97	
	20	1 139,59	1 367,50	39,57	
	21	1 085,32	1 302,38	37,68	
Professeurs contractuels hors catégorie	15	1 595,42	1 914,50	55,4	
	17	1 407,72	1 689,27	48,88	
	18	1 329,52	1 595,42	46,16	
	20	1 196,57	1 435,88	41,55	
	21	1 139,59	1 367,50	39,57	
Maîtres auxiliaires (MA) 1re catégorie	18	914,66	1 097,59	31,76	
	19	866,52	1 039,82	30,09	
	20	823,19	987,83	28,58	
	21	783,99	940,79	27,22	
M.A. 2e catégorie	18	820,63	984,76	28,49	
	19	777,44	932,93	26,99	
	20	738,57	886,28	25,64	
	21	703,4	844,08	24,42	
M.A. 3e catégorie	18	746,9	896,28	25,93	
	19	707,59	849,11	24,57	
	20	672,21	806,65	23,34	
	21	640,2	768,24	22,23	
M.A. 4e catégorie	20	635,67	762,8	22,07	
Instituteurs (5)	18	913,59	1 096,31	31,72	
	20	822,23	986,68	28,55	
Instituteurs	21	783,08	939,69	27,19	
Instituteurs délégués à l'E.P.S.	24	661,15	793,38	22,96	

Professeurs des écoles HC (5)	18	1 183,61	1 420,33	41,1	
	20	1 065,25	1 278,30	36,99	
Professeurs des écoles HC	21	1 014,52	1 217,43	35,23	
Professeurs des écoles HC délégués à l'EPS	24	887,71	1 065,25	30,82	
Professeurs des écoles CN (5)	18	1 076,01	1 291,21	37,36	
	20	968,41	1 162,09	33,63	
Professeurs des écoles CN	21	922,29	1 106,75	32,02	
Professeurs des écoles CN délégués à l'EPS	24	807,01	968,41	28,02	

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

### Taux des heures supplémentaires années et des heures supplémentaires effectives de surveillance

CATEGORIES	ORS	H.S.A	1ère H.S.A. Taux annuel majoré de 20 % (4)	H.S.E
		Taux annuel normal		Taux horaire
Adjoints d'enseignement	36	460	552	12,78
Maîtres d'internat / Surveillants d'externat (MI - SE)	39	304,78	365,73	9,74
PEGC	36	460	552	12,78

- (1) Les heures d'interrogations sont rétribuées en fonction des classes dans lesquelles elles sont effectuées.
- (2) Conformément à l'article 3 du décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 modifié, ces professeurs perçoivent des heures supplémentaires dont les taux sont calculés sur la base du traitement d'un professeur agrégé et du maximum de service réglementaire les concernant.
- (3) Ces professeurs appartiennent soit au corps des certifiés (discipline sciences physiques) soit au corps des adjoints d'enseignement.
- (4) Dans la limite d'une heure supplémentaire excédant les maxima de services réglementaires, conformément à l'article 1er du décret n° 99-824 du 17 septembre 1999.
- (5) Pour les professeurs de collège d'enseignement général (PCEG) exerçant en collège dans des disciplines d'enseignement général.

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

**Effectifs par enseignement d'exploration et option facultative  
(seconde générale et technologique)**

Matière au choix	Effectif
Sciences économiques et sociales	476 707
Méthodes et pratiques scientifiques	185 347
principes fondamentaux de l'économie & de la gestion	104 443
Littérature et société	85 534
Sciences de l'ingénieur	57 944
LV3	52 073
Sciences et laboratoire	51 442
Création et innovation technologiques	33 448
langues et cultures de l'antiquité latin	28 781
Santé et social	24 467
Arts visuels	23 560
EPS - option facultative/enseignement d'exploration	21 829
Biotechnologies	16 365
Arts plastiques option fac	14 893
Arts du spectacle	8 019
Langues et cultures de l'antiquité grec	7 429
Théâtre expression dramatique option fac	7 363
Patrimoines	6 219
Arts du son	5 912
Musique option facultative	5 700
Cinéma audiovisuel option facultative	5 670
Création et culture design	3 557
Danse option facultative	1 634
Histoire des arts option facultative	1 486
Arts du cirque	126

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2017

**Effectifs par option  
(première et terminale générales et technologiques)**

Matière au choix	Statut de la matière	Classe	Nombre d'élèves
Arts du cirque	Option	1 <sup>ère</sup> gt	132
	Enseignement de spécialité série L	Term gt	67
Arts plastiques	Option	1 <sup>ère</sup> gt	18 983
	Option	Term gt	13 871
	Enseignement de spécialité série L	Term gt	5 340
Cinéma audiovisuel	Option	1 <sup>ère</sup> gt	7 039
	Option	Term gt	4 295
	Enseignement de spécialité série L	Term gt	1 906

	Option	1 <sup>ère</sup> gt	1 677
	Option	Term gt	1 239
Danse	Enseignement de spécialité série L	Term gt	359
Droit et grands enjeux du monde contemporain	Enseignement de spécialité série L	Terminale	8 150
Économie approfondie	Enseignement de spécialité série ES	Terminale gt	16 455
EPS 4h - option facultative	Option	1 <sup>ère</sup> gt	15 454
EPS 3h - option facultative	Option	Terminale gt	14 411
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	3 890
	Option	Terminale gt	2 509
Histoire des arts	Enseignement de spécialité série l	Terminale gt	1 288
Informatique et sciences du numérique	Enseignement de spécialité série s	Terminale gt	19 089
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	5 368
	Option	Terminale gt	4 823
Langues et cultures de l'antiquité grecque	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	136
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	22 809
	Option	Terminale gt	20 811
Langues et cultures de l'antiquité latine	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	527
Lva	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	26 728
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	30 933
	Option	Terminale gt	28 657
LV3	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	2 943
	Enseignement de spécialité séries es et s	Terminale gt	109 106
	Option série L	1 <sup>ère</sup> gt	8 158
Mathématiques	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	5 293
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	7 037
	Option	Terminale gt	6 933
Musique	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	1 014
Physique-chimie	Enseignement de spécialité série S	Terminale gt	44 786
Sciences de la vie et de la terre	Enseignement de spécialité série S	Terminale gt	69 599
Sciences sociales et politiques	Enseignement de spécialité série ES	Terminale gt	38 277
	Option	1 <sup>ère</sup> gt	8 782
	Option	Terminale gt	6 492
Théâtre expression dramatique	Enseignement de spécialité série L	Terminale gt	864

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2017