
Les mouvements académiques et départementaux comme outils de gestion des ressources humaines

RAPPORT N° 2015-067
Août 2015

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

monsieur le secrétaire d'État chargé de l'enseignement
supérieur et de la recherche



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

**Les mouvements académiques et départementaux
comme outils de gestion des ressources humaines**

Août 2015

Jean-Michel ALFANDARI

Marc BUISSART

Mireille EMAER

Marie-Claude FRANCHI

Hubert SCHMIDT

*Inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Des données générales pour comprendre le fonctionnement des mouvements et leurs problématiques.....	2
1.1. Que dit la réglementation ?	2
1.2. Quels sont les objectifs du mouvement des enseignants ?	4
1.3. Qui participe aux mouvements académiques et départementaux ?	4
1.4. Comment « entre-t-on » dans une académie ou un département ?	5
1.5. Quels sont les postes offerts au mouvement ?	5
1.6. La problématique particulière des postes de remplacement : des différences sensibles entre le premier et le second degré	6
1.7. Un mouvement qui repose sur des vœux exprimés	6
1.8. Un barème pour classer les candidatures	7
1.9. Comment s'opère l'adéquation entre les postes et les personnes ?	7
1.10. Au-delà de l'adéquation quantitative, comment prend-on en compte des objectifs qualitatifs, pédagogiques et/ou de RH ?	8
1.11. Des procédures longues et faisant l'objet d'échanges approfondis avec les représentants des personnels	8
1.12. Les enjeux de gestion des ressources humaines dans les mouvements académiques	10
2. Les caractéristiques RH académiques et départementales tiennent d'abord à des contraintes externes	10
2.1. Des différences structurelles entre académies : des académies formatrices aux académies attractives	10
2.1.1. Les parts des non titulaires, des stagiaires et des néo-titulaires dans le second degré sont très diverses selon les académies	10
2.1.2. Si le taux moyen de participation aux mouvements inter académiques et inter départementaux est relativement bas, il cache de grandes disparités entre territoires qui expliquent en partie les déséquilibres RH constatés	12
2.1.3. Or, les territoires présentant les résultats scolaires les moins élevés sont aussi ceux où les difficultés de stabilisation des équipes pédagogiques sont les plus fortes	12

2.1.4.	<i>Les différences entre les territoires sont beaucoup plus difficilement régulées dans le second degré par le mouvement national que dans le premier degré et un changement des procédures de première affectation s'impose dans le second degré</i>	13
2.1.5.	<i>Le mode d'arbitrage dans le premier degré entre mouvements interdépartementaux et recrutements académiques permet de mieux réguler les flux et d'assurer une présence quasi exclusive de titulaires dans tous les départements. Mais le mouvement complémentaire s'il n'est pas maîtrisé, peut modifier les équilibres</i>	16
2.1.6.	<i>La question de l'égalité RH des territoires est peu observée, peu analysée et elle ne suscite pas de débat sur les stratégies, l'arbitrage entre mutations et recrutements étant peu explicite et peu négocié entre administration centrale et académies.....</i>	17
2.2.	Les variations dans le temps des données RH académiques sont d'abord, elles aussi, liées à des contraintes externes.....	18
2.2.1.	<i>Les effets budgétaires et les ouvertures de concours expliquent en grande partie les taux de satisfaction des mouvements intra académiques</i>	18
2.2.2.	<i>Des évolutions fortes entre disciplines dans le 2nd degré</i>	19
2.3.	Les contraintes de calendrier pèsent sur les académies pour développer des stratégies RH .	21
2.3.1.	<i>Un temps réduit pour affecter les titulaires du fait de l'articulation mouvement national / mouvement inter académique ou départemental et de la date à laquelle sont connus les arbitrages budgétaires, qui constituent autant de contraintes fortes pour l'administration centrale.....</i>	21
2.3.2.	<i>Des calendriers de recrutement qui laissent peu de temps pour affecter les stagiaires et les contractuels.....</i>	22
2.3.3.	<i>Un calendrier des affectations dans le supérieur qui ne tient pas assez compte des contraintes du second degré et qui génère des déperditions d'enseignants postérieures aux mouvements.....</i>	23
2.4.	Les règles des mouvements nationaux sont de fait normatives pour les mouvements académiques	23
2.4.1.	<i>Une politique RH de l'administration centrale centrée sur les obligations légales (rapprochement de conjoint, handicap, etc.), basée sur une réponse à des demandes individuelles plus que sur des objectifs pédagogiques.....</i>	23
2.4.2.	<i>Les outils du mouvement national (barème, algorithme) constituent des contraintes fortes pour les académies et les départements.....</i>	24
3.	Compte tenu des contraintes, les académies et les départements ont peu investi les mouvements académiques et départementaux comme outils de GRH	25
3.1.	Sauf exception, des stratégies RH académiques peu explicites et peu évaluées	25
3.1.1.	<i>Les questions de GRH sont intégrées de manière inégale au sein des projets académiques.....</i>	25
3.1.2.	<i>Les circulaires « mouvements » sont essentiellement des documents techniques, dénués de lien avec les politiques et les objectifs RH des académies.....</i>	26
3.1.3.	<i>Les mouvements sont des procédures longues et lourdes mais qui pourtant ne donnent pas toujours lieu à bilan et analyse.....</i>	27

3.2.	L'outil principal de l'affectation des enseignants est le barème qui reflète plus un amoncellement de strates successives que des stratégies RH	28
3.2.1.	<i>Le barème est un outil indispensable compte tenu du nombre de personnels concernés chaque année</i>	28
3.2.2.	<i>Vœux et barèmes : le pire des systèmes à l'exception de tous les autres</i>	29
3.2.3.	<i>Mais un système qui devrait être revisité pour exprimer de réelles stratégies évaluées et en assurer la lisibilité.....</i>	30
3.2.4.	<i>Très peu de dérogations au barème</i>	31
3.3.	Les objectifs nationaux concernant les rapprochements de conjoints et les personnels en situation de handicap sont respectés	32
3.3.1.	<i>Le premier degré, du fait de son organisation départementale, n'est pas concerné par les rapprochements de conjoints.....</i>	32
3.3.2.	<i>Le rapprochement de conjoints représente une part importante des mutations dans le second degré</i>	33
3.3.3.	<i>La priorité au handicap est bien prise en compte selon des modalités parfois différentes suivant les académies.....</i>	35
3.4.	La priorité donnée aux professeurs agrégés en lycée est peu efficiente.....	36
3.5.	Le premier objectif académique ou départemental, explicite ou implicite, est le plus souvent d'affecter le plus grand nombre d'enseignants à titre définitif en école ou en établissement pour favoriser la stabilité des équipes	37
3.5.1.	<i>Cet objectif nécessite, dans le premier comme dans le second degré, un exercice de gestion prévisionnelle de qualité et une bonne coopération des services moyens et personnels.....</i>	37
3.5.2.	<i>Les départements connaissent des taux de nomination sur postes définitifs très variables dans le premier degré.....</i>	38
3.5.3.	<i>De même le taux de couverture des postes offerts au mouvement du second degré diffère sensiblement suivant les académies.....</i>	40
3.6.	Les postes spécifiques sont utilisés pour l'adéquation postes / personnes, mais sont loin de pouvoir répondre à la question de l'affectation sur des postes peu attractifs en particulier pour l'éducation prioritaire	41
3.6.1.	<i>Hors CPGE, les postes spécifiques nationaux sont peu pertinents</i>	41
3.6.2.	<i>Les postes spécifiques académiques: une efficacité relativement faible globalement, un nombre élevé de postes qui restent vacants.....</i>	44
3.6.3.	<i>En éducation prioritaire : les postes spécifiques n'ont pas d'effet sur l'attractivité.....</i>	45
3.6.4.	<i>L'inéluctabilité de l'affectation de jeunes enseignants en éducation prioritaire doit conduire à renforcer leur accompagnement social et pédagogique.....</i>	46
3.7.	Dans le premier degré, des postes spécifiques encore très liés au barème	47
3.8.	Une attention particulière à l'entrée dans le métier	49

3.8.1. <i>L'attention portée aux nouveaux enseignants se déplace des néo-titulaires aux stagiaires du fait des nouvelles modalités de formation</i>	49
3.8.2. <i>La difficulté d'assurer la continuité stagiaire-titulaire dans le 2nd degré</i>	51
3.8.3. <i>L'attention portée à la stabilisation des TZR</i>	51
3.9. Une meilleure prise en compte des situations individuelles particulières, au-delà des priorités légales	52
3.9.1. <i>L'examen des situations en amont du mouvement</i>	52
3.9.2. <i>L'expertise des corps d'inspection</i>	53
3.10. Dans le second degré, la prise en compte de l'établissement se heurte à la gestion par discipline.....	54
3.11. Des tentatives de différenciation des territoires	55
3.12. La sensibilité du dialogue social ne peut servir d'alibi à l'immobilisme.....	56
3.12.1. <i>Un grand attachement des organisations syndicales au barème, rempart contre l'arbitraire</i>	56
3.12.2. <i>Les opérations de mutation sont l'occasion d'un dialogue social approfondi mais sont peu axées sur la stratégie ou l'examen des situations particulières</i>	57
3.12.3. <i>Des exemples d'évolutions négociées : les conditions de la réussite</i>	58
Conclusion : résumé des principaux constats et préconisations	59
Annexes	63

Introduction

Par lettre du 22 août 2014 publiée au bulletin officiel n° 36 du 2 octobre 2014, le ministre de l'éducation nationale a arrêté le programme de travail des inspections générales pour l'année 2014-2015. Au titre de ces missions, un rapport sur « les mouvements académiques et départementaux comme outil de gestion de ressources humaines » a été commandé à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Cette mission doit analyser les conditions dans lesquelles les académies développent des stratégies de gestion des ressources humaines pour les enseignants du second degré et pour les professeurs des écoles de l'enseignement public. Il s'agit en particulier de traiter des problématiques suivantes :

- comment sont mises en œuvre dans les académies et les départements les orientations nationales relatives à la mobilité des enseignants ?
- les académies et les départements ont-ils pu développer des stratégies adaptées à la diversité de leurs territoires ?
- les procédures mises en œuvre conduisent-elles à favoriser l'égalité entre les territoires sur le plan de la gestion des ressources humaines, notamment au regard de la situation des écoles et établissements de l'éducation prioritaire ?
- comment se réalise l'adéquation postes/personnes et la prise en compte des besoins des équipes pédagogiques ?

La mission est invitée à faire des préconisations à partir de constats étayés.

Le chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a désigné Jean-Michel Alfandari, chargé de la coordination, Marc Buissart, Mireille Emaer, Marie-Claude Franchi et Hubert Schmidt, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pour effectuer cette mission.

La mission a organisé son travail selon les modalités suivantes :

- rencontres avec la direction générale des ressources humaines (DGRH) qui a en particulier enrichi la mission des données nationales sur les mouvements des enseignants ;
- visites dans les académies d'Amiens, Bordeaux, Créteil, Nantes et Montpellier ainsi que dans les départements qui les composent. Les inspecteurs ont rencontré les équipes de direction académiques et départementales : recteur, secrétaire général d'académie, inspecteurs d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN), secrétaires généraux adjoints, secrétaires généraux d'inspection académique, IEN adjoints, des représentants des collèges d'inspecteurs du second et du premier degré, des représentants de personnels de direction, des commissaires paritaires ;
- recueil d'informations auprès des autres académies soit par visite sur site soit par échanges avec les correspondants académiques de l'IGAENR ;

- lecture des rapports déjà réalisés sur le sujet, au demeurant très peu nombreux en interne à l'éducation nationale : principalement le « Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant », dit rapport « Pochard » déposé en février 2008 et le rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « Gérer les enseignants autrement » remis en mai 2013.

La note est structurée en trois parties, la mission ayant fait le choix de ne pas traiter séparément le premier et le second degré mais plutôt de les confronter, à chaque fois que cela avait un sens, pour en comprendre les similitudes et les différences et en tirer éventuellement des recommandations.

La première partie fait le point sur les procédures en cours et leurs enjeux dans le premier et dans le second degré et s'efforce de les rendre compréhensibles par le lecteur.

La deuxième partie traite des contraintes externes qui expliquent les conditions différentes dans lesquelles les académies sont placées pour l'affectation et les mutations des enseignants.

La troisième partie analyse la façon dont les académies, avec leurs contraintes, ont d'une part mis en œuvre les préconisations nationales, d'autre part développé des stratégies propres de gestion des ressources humaines dans les mouvements académiques et départementaux.

La conclusion est un résumé des constats et des recommandations formulés tout au long du rapport.

1. Des données générales pour comprendre le fonctionnement des mouvements et leurs problématiques

1.1. Que dit la réglementation ?

L'Article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'État précise :

« L'autorité compétente procède aux mouvements des fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires. Dans les administrations ou services où sont dressés des tableaux périodiques de mutations, l'avis des commissions est donné au moment de l'établissement de ces tableaux. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de tableaux de mutation, seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé sont soumises à l'avis des commissions.

Dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille. Priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, aux fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité lorsqu'ils produisent la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts, aux fonctionnaires handicapés relevant de l'une des catégories mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail et aux fonctionnaires qui exercent leurs fonctions, pendant une durée et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles. Priorité est

également donnée aux fonctionnaires placés en situation de réorientation professionnelle pour les emplois correspondant à leur projet personnalisé d'évolution professionnelle.

Dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission compétente. »

C'est le seul texte législatif qui fonde l'organisation de la mobilité interne pour toute la fonction publique d'État. Ce texte ne s'applique qu'aux fonctionnaires titulaires et ne concerne pas les affectations de stagiaires ni la première affectation des titulaires. Les statuts particuliers n'abordent la question des nominations que sous l'angle de la première affectation.

Ainsi, pour le premier degré, le décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 relatif au statut particulier de professeur des écoles précise :

« À l'issue du stage, les professeurs des écoles stagiaires sont titularisés par le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie du département dans le ressort duquel le stage est accompli, sur proposition du jury prévu à l'article 10. La titularisation confère le certificat d'aptitude au professorat des écoles.

Lors de leur titularisation, les professeurs des écoles sont affectés dans le département dans lequel ils ont été affectés en qualité de stagiaire. S'il n'y a pas de poste vacant dans ce département, ils peuvent être affectés dans un autre département de l'académie ou, en cas d'impossibilité, dans un département d'une autre académie. »

Pour le second degré, le décret n° 72-581 du 4 juillet 1972 relatif au statut particulier de professeur certifié indique (on trouve les mêmes indications pour les autres corps du second degré) :

« La désignation des personnels qui doivent recevoir une première affectation à l'issue de leur titularisation et de ceux qui sont appelés à changer d'académie est prononcée par décision du ministre chargé de l'éducation, après avis des instances paritaires compétentes. Toutefois, les changements d'académie en cours d'année scolaire dans l'intérêt du service sont prononcés sous réserve d'examen ultérieur par les instances paritaires précitées. »

Ainsi dans le second degré, la première affectation (distincte de la mobilité) est une opération qui est soumise aux instances paritaires en même temps que les changements d'académie des titulaires.

1.2. Quels sont les objectifs du mouvement des enseignants ?

Des traditions très différentes dans le 1^{er} et dans le 2nd degré et des évolutions divergentes : la gestion des instituteurs s'est construite dès les lois laïques des années 1880 au niveau du département. C'est récemment que le recrutement est devenu académique. Dans le 2nd degré, le recrutement et la mobilité sont historiquement organisés au niveau national. Ce n'est qu'en 1999 qu'est déconcentré auprès des recteurs le pouvoir de nomination dans l'académie. Les organisations syndicales du 1^{er} degré sont très attachées à la gestion départementale, symbole de l'école républicaine. Celles du 2nd degré voient au contraire, du moins pour certaines, la déconcentration comme une remise en cause des statuts nationaux.

Il s'agit d'une opération annuelle qui consiste à affecter à la date de la rentrée scolaire les personnels enseignants titulaires sur un poste dans une école, un établissement scolaire ou une zone de remplacement. Tous les enseignants titulaires doivent être nommés sur un poste définitif ou provisoire à l'exception de ceux placés en situation interruptive d'activité (disponibilité, congé de longue durée, parental, etc.) ou en détachement. L'objectif des procédures de mouvement est double :

- donner satisfaction au plus grand nombre de personnes à partir de leurs choix individuels librement exprimés ;
- pourvoir les postes vacants, soit définitifs soit provisoires, de façon à ce que les élèves aient cours dès le jour de la rentrée.

La procédure consiste donc à rapprocher d'une part des enseignants à nommer, soit parce qu'ils souhaitent muter, soit parce qu'ils doivent être affectés, d'autre part des postes à pourvoir, soit parce qu'ils sont vacants à la date de la rentrée scolaire, soit parce qu'ils se libèrent en cours de mouvement.

1.3. Qui participe aux mouvements académiques et départementaux ?

Il est usuel de distinguer :

- les participants dits « obligatoires », c'est-à-dire tous ceux qui n'ont pas ou plus une nomination à titre définitif sur un poste de l'académie ou du département et qui devront obligatoirement être affectés à l'issue de la procédure : les néo-titulaires, les titulaires en réintégration après une position de congé parental, longue durée, disponibilité, détachement, etc., les titulaires de l'académie ou du département nommés l'année en cours à titre provisoire, les « entrants » c'est-à-dire les titulaires ayant participé au mouvement national et ayant obtenu leur entrée dans l'académie ou le département, les personnels concernés par une « mesure de carte scolaire » (ceux dont le poste a été supprimé) ;
- les participants non obligatoires c'est-à-dire tous les titulaires déjà nommés à titre définitif qui souhaitent changer d'affectation et qui restent sur leur poste s'ils n'obtiennent pas satisfaction.

Aucune condition n'est requise pour participer au mouvement (comme, par exemple, l'ancienneté dans le poste). Les « mouvements » regroupent donc à la fois l'organisation de la mobilité des titulaires, déjà en exercice, et la première affectation des néo-titulaires. L'affectation des professeurs stagiaires relève d'une procédure distincte, même si des interactions existent entre les deux procédures.

1.4. Comment « entre-t-on » dans une académie ou un département ?

La première affectation dans une académie ou un département des néo-titulaires relève :

- d'une décision nationale dans le second degré : le ministre qui a organisé les concours nationaux nomme l'enseignant dans une académie ;
- d'une décision rectorale dans le premier degré : le recteur qui a organisé les concours académiques affecte l'enseignant dans un département.

Pour les personnels titulaires, les mobilités dans le second degré et dans le premier degré relèvent de l'administration centrale qui organise un mouvement inter académique pour les enseignants du second degré et un mouvement inter départemental pour ceux du premier degré.

L'entrée et la sortie d'un département relèvent de l'IA-DASEN qui accorde un ineat ou un exeat. Les DASEN ont encore la possibilité de prononcer des intégrations dans leur département en complément du mouvement national (mouvement appelé mouvement complémentaire).

1.5. Quels sont les postes offerts au mouvement ?

Les postes peuvent être définitifs, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de date de fin, ou provisoires, en général créés pour une année scolaire. La nature du poste détermine la qualité de la nomination. Elle est faite à titre provisoire (la durée du poste) pour un support provisoire. Elle peut être prononcée à titre définitif sur un poste définitif : le titulaire nommé n'a d'obligation d'en partir que si son poste est supprimé. Tous les enseignants du second degré sont nommés à l'issue du mouvement à titre définitif, soit sur des postes en établissement, soit sur des postes en zones de remplacement (on parle de titulaire sur zone de remplacement). Dans le premier degré, les enseignants sont nommés à titre définitif lors de la première phase du mouvement, à titre provisoire lors des phases suivantes, soit sur les postes définitifs restés vacants, soit sur des postes provisoires. Par convention, on intègre dans la procédure dite « de mouvement » les affectations à l'année sur des supports provisoires d'enseignants titulaires de zone de remplacement, même si ces affectations n'ont pas réglementairement à être soumises aux CAP. On parle alors de phases du mouvement, la première phase étant toujours celle qui conduit à des affectations à titre définitif.

Dans le second degré, tous les postes dits de « type lycée », c'est-à-dire d'enseignement général ou technologique implantés en collège ou en lycée d'enseignement général et technologique peuvent être pourvus et demandés indifféremment par un professeur agrégé ou un professeur certifié. Le mouvement des professeurs de lycée professionnel est distinct, un PLP ne peut, sauf sur poste spécifique ou à titre dérogatoire, postuler sur un poste dit « de type lycée » et réciproquement.

1.6. La problématique particulière des postes de remplacement : des différences sensibles entre le premier et le second degré

Tous les enseignants du second degré sont nommés à titre définitif, soit en établissement soit en zone de remplacement. Les personnels nommés à titre définitif en zone de remplacement dans le second degré ont vocation à être affectés ensuite aussi bien sur des supports provisoirement vacants appelés blocs de moyens provisoires (BMP) nécessités par les besoins pédagogiques ou conséquences de temps partiels, qu'en remplacement de collègues momentanément absents. Le nombre de postes dits de zone de remplacement (ZR) n'est pas prédéterminé par les opérations relatives à la carte des emplois, il est en général une résultante des opérations de mouvement.

En revanche il n'y a pas de catégorie unique de remplaçants dans le premier degré et leur implantation est, contrairement au second degré, largement déterminée par la structuration des emplois budgétaires. On distingue :

- des postes définitifs de remplaçants, les brigades départementales et les zones d'intervention localisées (ZIL) dont le nombre et l'implantation sont déterminés lors des opérations de carte scolaire et qui sont destinées à remplacer les congés et certaines décharges telles que direction et formation ;
- des postes constitués par les compléments de temps partiels distincts des ZIL et des brigades, dont le nombre et l'implantation sont la conséquence des mesures de temps partiel et qui donnent lieu à des affectations à titre définitif pour partie et des affectations à titre provisoire dans la majorité des cas.

1.7. Un mouvement qui repose sur des vœux exprimés

Les participants sont invités à formuler des vœux. Ceux-ci doivent porter sur des postes préalablement codifiés : une école ou un établissement, un poste de remplacement (zone d'intervention localisée ou brigade départementale dans le premier degré, zone de remplacement dans le second degré), une zone géographique, des postes spécifiques qui demandent des conditions particulières (cas des postes spécialisés ou des directions d'école dans le premier degré, postes spécifiques à compétences particulières dans le second degré, etc.). Les postes vacants publiés ne le sont qu'à titre indicatif. Tous les postes sont susceptibles d'être vacants et peuvent être demandés puisque le titulaire d'un poste peut participer lui-même au mouvement et libérer son poste s'il obtient satisfaction. D'autre part, des postes se libèrent après la publication des postes vacants. Des vœux sur zone géographique dits « larges » peuvent être formulés pour une commune, un regroupement de communes, un département ou l'académie. Dans le second degré, ces vœux larges peuvent s'accompagner de restrictions sur le type d'établissement (par exemple « tout poste en lycée général et technologique dans la commune de ... ») ; les vœux « établissement » et « zones de remplacement » sont distincts.

L'ordre des vœux tel qu'il est établi par le postulant est en général respecté (on ne peut être nommé sur son vœu 20 si l'on peut obtenir son vœu 3. En revanche, il est possible d'être nommé sur un poste « en extension », c'est-à-dire sur un vœu non formulé, si l'enseignant ne bénéficie pas d'une affectation définitive sur un poste et qu'il n'a pu être nommé sur aucun de ses vœux. Ces affectations sont prononcées dès la première phase du mouvement à titre définitif dans le second degré (elles concernent en particulier les « entrants » et les néo-titulaires), le plus souvent en

deuxième, voire en troisième phase, à titre provisoire dans le premier degré (outre les entrants, elles concernent majoritairement des personnels nommés à titre provisoire l'année précédente).

1.8. Un barème pour classer les candidatures

La jurisprudence constante ne reconnaît pas à un barème de mutation un caractère de règle impérative : Conseil d'État, 25 janvier 2006, n° 275857 mentionné dans les tables du recueil Lebon. En fixant des règles assorties d'un barème à appliquer pour le classement des demandes de mutation et en établissant à cette fin des priorités non prévues par l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984, la note de service du 21 octobre 2004, qui détermine de manière impérative les règles de mutation valables pour la rentrée scolaire de septembre 2005, ajoute illégalement aux dispositions de cette note de service est ainsi entachée d'illégalité.

Théoriquement un barème est un simple outil de classement, d'aide à la décision n'ayant pas de valeur réglementaire. Cela ne signifie pas qu'il soit illégal mais l'administration ne pourra se contenter d'opposer le barème à un enseignant qui contesterait son affectation. Elle doit faire la preuve qu'elle a bien pris en compte, au-delà du barème, toutes les sujétions particulières. Des critères de classement sont indispensables compte tenu du fait que la demande n'est jamais égale à l'offre. Ainsi le barème n'est pas discriminant si le poste n'est pas demandé. Les barèmes peuvent être différents selon les vœux formulés : en général plus le vœu est large (vœu départemental par exemple) plus il est majoré en cas de rapprochement de conjoints. Comment sont constitués les barèmes ? Les barèmes sont académiques ou départementaux, ils traduisent des choix dans le cadre des priorités nationales. Le plus important des critères est l'ancienneté, soit générale, soit dans le poste occupé. Des majorations importantes sont accordées pour traduire les deux priorités légales que sont le rapprochement de conjoints et les personnels en situation de handicap. D'autres priorités peuvent être bonifiées selon les choix nationaux (priorité aux agrégés, aux personnels exerçant en éducation prioritaire) ou locaux (stabilisation des remplaçants, accompagnement des nouveaux enseignants, priorité à des personnels exerçant en zone rurale isolée, etc.).

1.9. Comment s'opère l'adéquation entre les postes et les personnes ?

La procédure de mouvement ne crée pas en elle-même d'adéquation quantitative entre les postes et les personnes. L'équation finale entre les postes vacants à l'issue du mouvement et les postulants est prédéterminée par le nombre de postes offerts au mouvement et le nombre de nouveaux enseignants de l'académie ou du département (les titulaires entrés par le mouvement national dans l'académie ou le département, y compris les néo-titulaires à l'issue de leur année de stage). Le changement d'affectation des enseignants de l'académie ou du département est un jeu de chaises musicales qui est a priori neutre sur le nombre d'emplois vacants. Ainsi par exemple si le nombre de professeurs de mathématiques à nommer est inférieur aux postes offerts dans la discipline, le mouvement ne permettra pas de combler ces vacances, mais il pourra modifier la répartition géographique des postes vacants. Idem dans le premier degré en fonction du volume de recrutements prédéterminé et de celui des entrants.

Que se passe-t-il si les postulants sont en nombre inférieur aux postes proposés ? Il reste des postes vacants sur lesquels sont affectés pour une année des titulaires remplaçants ou en l'absence de titulaires, des contractuels dans le second degré (la part des contractuels dans le premier degré, même si elle a récemment tendance à augmenter, est plus faible et limitée à quelques

départements). Peut-il rester des postes définitifs vacants en établissement alors même que les titulaires sont en nombre suffisant pour les pourvoir ? Oui, si les opérations de mouvement n'ont pas permis d'affecter des titulaires sur ces postes, soit parce qu'ils n'ont pas été demandés soit parce que les procédures n'ont pas permis d'affecter d'office (en extension) des participants « obligatoires », soit encore parce que des postes spécifiques n'ont pas pu être pourvus par des personnels présentant les compétences requises.

Que se passe-t-il si le nombre de titulaires à nommer dépasse celui des postes vacants ? Dans le second degré, on ajoute des postes en zone de remplacement de manière à ce qu'à l'issue du mouvement, tous les titulaires aient une affectation à titre définitif ; dans le premier degré, des titulaires restent sans affectation et participent à la seconde phase du mouvement pour obtenir une affectation à titre provisoire.

1.10. Au-delà de l'adéquation quantitative, comment prend-on en compte des objectifs qualitatifs, pédagogiques et/ou de RH ?

Les objectifs qualitatifs, pédagogiques et de RH peuvent être pris en compte :

- par les barèmes : ils reflètent les priorités légales mais également celles accordées par exemple aux professeurs agrégés qui postulent en lycée d'enseignement général et technologique, à la stabilisation des titulaire sur zone de remplacement (TZR) en établissement, à la prise en compte de l'entrée dans le métier, etc ;
- par l'identification de postes particuliers : certains postes tels que les directions d'écoles, les professeurs des écoles maîtres formateurs (PEMF), les postes de l'adaptation scolaire et scolarisation des élèves handicapés (ASH) dans le premier degré exigent des certifications préalables. D'autres sont fléchés par l'académie ou le département et donnent lieu à des recrutements spécifiques par rapport à des compétences requises ou des sujétions particulières liées au poste (cas des postes à double compétence en sections européennes, de certains postes en éducation prioritaire, etc.) ;
- par la responsabilité confiée aux écoles et aux établissements : sauf postes « spécifiques », les postes sont indifférenciés pour une école donnée et ne font pas référence à la classe (section de maternelle, cours préparatoire, cours moyen, etc.). Il revient au conseil des maîtres de répartir les classes entre les enseignants nommés dans l'école. Dans le second degré, les postes sont « colorés » selon la discipline enseignée à l'initiative du chef d'établissement. Les postes d'une même discipline, sauf postes spécifiques, sont indifférenciés au sein du même établissement. C'est le chef d'établissement qui arrête la répartition des services (des classes) entre les enseignants. Ainsi l'adéquation qualitative des niveaux enseignés qui doit tenir compte des goûts et des aptitudes des enseignants relève de l'école ou de l'établissement.

1.11. Des procédures longues et faisant l'objet d'échanges approfondis avec les représentants des personnels

Les procédures de mouvement se déroulent de novembre à juillet pour des nominations qui interviennent à compter de la rentrée scolaire en articulant les phases de mouvement national et les phases de mouvement académique. Les nominations sont proposées à l'avis des commissions

administratives paritaires (CAP) ou formations paritaires mixtes (FPM), lesquelles sont précédées de nombreux groupes de travail notamment ceux consacrés à la vérification des vœux et barèmes.

Le calendrier type est le suivant :

- novembre : parution de la circulaire nationale précédée d'échanges avec les organisations syndicales ; ouverture du serveur permettant de recueillir les vœux pour les mouvements inter académiques et inter départementaux ;
- janvier : publication des postes spécifiques nationaux et recueil de candidatures ;
- janvier : examen en académie des barèmes des candidats et attribution des bonifications pour rapprochement de conjoints et priorités médicales dans le cadre des mouvements nationaux ;
- mars : CAP et FPM nationales d'examen des projets de mutation ; publication des résultats des mouvements nationaux ;
- mars-avril : publication des circulaires académiques et départementales organisant les procédures du mouvement, précédées de nombreux échanges avec les organisations syndicales sur leur contenu ; la liste des postes vacants est publiée à titre indicatif ;
- avril : ouverture des serveurs académiques pour le recueil des vœux de tous les candidats souhaitant muter dans l'académie ou le département ou devant y être affectés ;
- mai : groupes de travail sur les vœux et barèmes, examen des priorités médicales, etc. ; fin du travail sur les postes définitifs, fin de la saisie des modifications individuelles (retraites, détachements, congé parental, etc.) ; au-delà de cette date, les saisies effectuées ne sont pas prises en compte dans les opérations de mouvement sur postes définitifs et donneront lieu à ajustements et affectations provisoires ;
- juin : projet de mouvement soumis à l'avis des CAP et formation paritaire mixte académique (FPMA), publication des résultats ;
- fin juin : clôture provisoire du travail sur les postes provisoires permettant de stabiliser les supports offerts à la seconde vague d'affectation ;
- début juillet : seconde phase de nomination sur postes provisoires dans le premier degré, affectation des TZR sur supports provisoires dans le second degré puis affectation des contractuels ;
- mi-juillet : affectation des stagiaires ;
- août-septembre : derniers ajustements.

En parallèle de ce calendrier, se déroulent les opérations de dialogue avec les IEN et les chefs d'établissement qui permettent d'affiner la nature des supports d'affectation.

1.12. Les enjeux de gestion des ressources humaines dans les mouvements académiques

On peut les classer en trois catégories :

- les enjeux quantitatifs : comment articuler satisfaction individuelle des enseignants et répartition égale des enseignants titulaires entre les établissements ? Comment éviter qu'une procédure fondée sur des demandes individuelles, par nature aléatoires, ne conduise à des inégalités renforcées entre établissements, entre territoires ?
- les enjeux liés à une prise en compte plus qualitative des individus : comment à la fois favoriser la mise en œuvre des priorités légales et nationales (rapprochement de conjoints, personnels handicapés, etc.) et mieux prendre en compte, au-delà du barème, les particularités individuelles ?
- les enjeux liés à une prise en compte des besoins pédagogiques des écoles et des établissements : les procédures permettent-elles d'assurer l'adéquation qualitative entre postes et personnes, la stabilité des équipes ? Comment concilier une gestion de masse équitable et une prise en compte des individualités d'une part, de la diversité des établissements de l'autre ?

2. Les caractéristiques RH académiques et départementales tiennent d'abord à des contraintes externes

2.1. Des différences structurelles entre académies : des académies formatrices aux académies attractives

2.1.1. Les parts des non titulaires, des stagiaires et des néo-titulaires dans le second degré sont très diverses selon les académies

La première donnée structurelle d'une académie est son nombre de titulaires enseignants. Comme l'académie ne recrute pas, il est entièrement dépendant de la répartition des titulaires opérée par l'administration centrale. Au niveau national, le nombre de titulaires est fonction des arbitrages sur les ouvertures de concours, de leur adéquation avec l'évolution des emplois et du rendement des concours. Le système national doit théoriquement conduire à une répartition égale des titulaires sur le territoire. Or, comme le montre le tableau joint en annexe 1, la part des personnels non titulaires dans le second degré est extrêmement variable d'une académie à l'autre. Dans les académies métropolitaines, elle varie de 4,3 % à Besançon jusqu'à 11,8 % à Créteil. Autrement dit la proportion de non titulaires est trois fois plus élevée à Créteil qu'à Besançon. Si une légère amélioration en termes de couverture nationale de personnels titulaires est observée en 2014, on constate qu'une académie comme celle de Créteil avec un taux très élevé de non titulaires ne progresse pas. Au contraire, entre 2013 et 2014 la situation se dégrade et l'académie se retrouve avec un nombre plus important de personnels non titulaires. Ainsi elle doit nommer chaque année plus de 3 000 personnels non titulaires, soit plus que de titulaires et de stagiaires entrant dans l'académie en

toute fin de mouvement académique, une fois que les opérations de mouvement des titulaires sont terminées.

La différenciation territoriale entre académies portant sur la proportion de titulaires se retrouve amplifiée au niveau infra académique : les territoires les moins attractifs seront ceux qui concentreront les affectations de non titulaires par défaut de titulaires, ce qui évidemment nuit à la stabilité des équipes. La nomination des personnels contractuels est remise en cause chaque année dans les procédures de mouvement, sans toutefois garantir l'affectation de personnels titulaires. Les chefs d'établissement ne peuvent donc s'appuyer sur une pérennité ou une stabilité des équipes enseignantes qui est souvent une des conditions essentielles pour pouvoir mener des actions pédagogiques dans le temps et garantir la réussite des élèves.

Le nombre de néo-titulaires conditionne aussi assez largement le mouvement et les problématiques RH d'une académie dans la mesure où ce sont de jeunes enseignants encore inexpérimentés ayant souvent besoin de dispositifs d'accompagnement spécifiques en complément de leur formation initiale. Par ailleurs ce sont des participants obligatoires au mouvement académique (voir *supra*) qui peuvent être nommés en extension s'ils n'obtiennent pas satisfaction sur un de leurs vœux. En 2014, ils représentent en moyenne 17 % des participants au mouvement et 32,4 % des mutations. Mais cette photographie reflète des réalités radicalement différentes suivant les académies (voir annexe 2). Ainsi Créteil (61,7 %), Amiens (54,7 %) et Versailles (50,1 %) ont accueilli pour la rentrée 2014 des populations d'enseignants composées de plus de la moitié de néo-titulaires. Dans le même temps, le nombre de néo-titulaires affectés ne représentait qu'une fraction relativement modeste à Rennes (11 %), Bordeaux (12,1 %), Montpellier (13,3 %) et Toulouse (14,2 %).

On va retrouver au niveau académique les mêmes constats, parfois amplifiés, qui sont ceux du mouvement national : de la même manière que le ministère affecte de façon massive les néo-titulaires dans des académies les plus difficiles (Créteil en particulier), en académie, ceux-ci vont se retrouver affectés dans les endroits les plus difficiles, que les enseignants plus anciens auront quittés par mutation. Le rapport de la Cour des comptes « Gérer les enseignants autrement » de 2013 pointait déjà le fait que les enseignants débutants sont affectés principalement sur les postes en moyenne les plus sensibles : chaque année les affectations sur des postes en établissements difficiles et de remplaçants constituent près de 65 % des affectations des enseignants débutants dans le second degré public, contre 32 % environ pour les autres enseignants. Mais ce constat, confirmé chaque année, est d'abord une conséquence de la répartition nationale des nouveaux enseignants du second degré.

Enfin, la répartition des stagiaires entre les académies est un élément qui impacte les mouvements académiques : selon leur nombre, les rectorats « bloquent » des postes, en nombre parfois important dans des zones géographiques très prisées par les personnels titulaires, notamment à proximité des centres universitaires et des grandes villes, pour permettre aux stagiaires d'éviter les postes difficiles et d'être le plus près possible des universités et des écoles supérieures du professorat et de l'Éducation (ESPE). La répartition des stagiaires est plus liée aux effectifs universitaires de l'académie qu'à ses besoins en ressources humaines du fait du continuum M1 / M2 des nouveaux masters métiers de l'éducation, l'enseignement et la formation (MEEF) mis en place dans les ESPE.

La problématique du premier degré est très différente : sauf exceptions (sur lesquelles le rapport reviendra), la couverture en personnels titulaires est quasi intégralement totale. Il est vrai que le

premier degré ne connaît pas la multiplicité des disciplines du second degré. La problématique du remplacement n'est pas non plus la même : si dans le premier degré, la « mono discipline » a permis d'assurer le remplacement des maîtres quasi exclusivement par des personnels titulaires, cette réponse est impossible à mettre en place dans le second degré où une fraction « structurelle » de non titulaires permet de répondre aux remplacements des personnels momentanément absents.

2.1.2. Si le taux moyen de participation aux mouvements inter académiques et inter départementaux est relativement bas, il cache de grandes disparités entre territoires qui expliquent en partie les déséquilibres RH constatés

Le taux moyen de participation aux mouvements inter académiques et inter départementaux est relativement bas : 5 % des titulaires environ participent chaque année aux mouvements nationaux. Le nombre de participants du second degré est plus élevé car il faut rajouter aux titulaires les néo-titulaires, qui participent obligatoirement au mouvement national pour une première affectation après leur année de stagiaire alors que dans le premier degré, le recrutement comme stagiaire dans un département entraîne en règle générale l'affectation dans le même département comme néo-titulaire.

Mais ce taux moyen cache de grandes disparités entre territoires. On retrouve en effet les clivages entre les académies ou les départements qui sont attractifs ou non comme le montrent les données fournies par la direction générale des ressources humaines (DGRH) (annexes 3 et 4).

Ainsi la demande pour entrer et sortir d'une académie ou d'un département est très variable d'un territoire à l'autre. Ces différences portent aussi sur la pyramide des âges des personnels concernés : la rotation des enseignants qui souhaitent rejoindre des affectations répondant mieux à leurs attentes est forte en début de carrière; inversement la rotation en fin de carrière est faible, une fois cette affectation atteinte. La Cour des comptes indiquait que les enseignants de moins de cinq ans d'ancienneté sont en poste en moyenne depuis moins d'un an et demi alors que les enseignants de plus de 30 ans d'ancienneté occupent leur poste depuis près de 20 ans.

Ainsi les territoires les plus attractifs vont mécaniquement concentrer les enseignants les plus chevronnés. Inversement, les académies les moins attractives connaîtront la plus forte proportion de jeunes enseignants et la plus forte rotation des équipes. C'est un des facteurs qui explique les déséquilibres entre les académies.

Dans le premier degré, si de fortes différences existent entre départements en termes d'attractivité, le caractère académique des concours atténue nettement les déséquilibres. (cf. point 2.1.4).

2.1.3. Or, les territoires présentant les résultats scolaires les moins élevés sont aussi ceux où les difficultés de stabilisation des équipes pédagogiques sont les plus fortes

On constate souvent que les territoires où se pose la question de la stabilisation des équipes pédagogiques, sont également ceux qui présentent les résultats scolaires les moins élevés. Il est toujours difficile d'établir des corrélations scientifiquement avérées. Mais si l'on regarde les indicateurs de performance traditionnellement retenus tels que les résultats et les taux d'accès au baccalauréat, on constate que deux académies sont régulièrement en queue de peloton, Créteil et Amiens. Ce sont aussi les deux académies les moins attractives sur le plan du mouvement et qui concentrent des phénomènes de rotation forte des équipes pédagogiques. Inversement l'académie

de Rennes, régulièrement citée en tête des « palmarès » est une des académies les plus attractives avec une faible rotation des équipes. Bien entendu, beaucoup d'autres éléments sont à prendre en compte mais il est légitime de penser qu'il y a une certaine corrélation entre performances scolaires et caractéristiques RH. Le rapport sur la valeur ajoutée des lycées devrait confirmer cette hypothèse.

Il n'y a pas d'indicateur pertinent qui mesure la performance scolaire du premier degré. Dans « Géographie de l'École » édité chaque année par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), la totalité des indicateurs de performance scolaire sont mesurés à partir de la fin du collège. C'est sans doute lié au fait que les résultats des évaluations dans le premier degré sont discontinus et ne donnent pas lieu à une évaluation territorialisée. De ce fait il n'est pas possible de mesurer si les modalités de gestion RH plus équilibrées entre les territoires que dans le second degré ont un impact sur la réussite scolaire. Il est juste possible de constater qu'à la connaissance de la mission, il n'y a pas d'analyse nationale qui établirait des différences significatives de niveau entre académies à la fin de l'école primaire.

2.1.4. Les différences entre les territoires sont beaucoup plus difficilement régulées dans le second degré par le mouvement national que dans le premier degré : un changement des procédures de première affectation s'impose dans le second degré

Un exemple d'adaptation dans le premier degré: la Seine Saint Denis

Confronté à une pénurie importante d'enseignants titulaires dans ce département, le ministère a organisé un concours spécial ouvert à hauteur de 500 postes. Plus de 10 000 candidats se sont inscrits. Il est trop tôt pour en tirer un bilan, notamment au regard des résultats de la session normale. Mais la gestion déconcentrée des recrutements permet une recherche de solutions impossible à mettre en œuvre dans le 2nd degré.

Les procédures sont très différentes entre le premier et le second degré.

Dans le premier degré, le calibrage des entrées / sorties par département est déterminé après la répartition des postes aux concours. Le mouvement est un ajustement par rapport à la variable principale d'entrée dans le département qui est le nombre de postes mis au concours, lui-même déterminé par le nombre de départs en retraite. La répartition des néo-titulaires est induite par le nombre de postes mis aux concours dans chaque académie et ne présente pas les mêmes différences territoriales que dans le second degré. Les arbitrages, souvent implicites, rendus entre nouveaux enseignants et mobilité des titulaires sont rendus de fait au profit des premiers. Ainsi des départements des académies de Bordeaux ou de Rennes, très attractifs, pourraient sans difficulté pourvoir la totalité de leurs postes vacants par des entrées de personnels titulaires ayant demandé leur mutation. *A contrario*, cela conduirait à réserver la quasi-totalité des postes aux concours aux académies les moins attractives. Un tel scénario qui conduirait évidemment à des inégalités territoriales fortes en termes de ressources humaines, serait par ailleurs difficilement compatible avec les ressources d'étudiants candidats par académie. S'il peut sembler injuste de permettre à un jeune recruté de débiter sa carrière dans un département très attractif alors que des titulaires attendent parfois des années pour y entrer, il est facile de leur objecter qu'ils ont choisi de se présenter dans une académie où le rapport entre candidats et postes à pourvoir était parfois beaucoup plus favorable. En effet, il peut exister des écarts importants lors des concours d'entrée entre les notes moyennes des lauréats par académie selon le rapport entre les inscrits aux concours

et le nombre de postes à pourvoir. Il est possible que ces effets soient lissés dans le temps par la formation des nouveaux enseignants et l'expérience professionnelle. Il n'entre pas dans l'objet du présent rapport d'examiner ces différences et leurs effets éventuels sur la qualité du corps professoral selon les académies. La mission constate simplement que le système du premier degré permet un réel arbitrage territorialisé entre mobilité inter départementale et recrutement, favorise un équilibre entre titulaires et néo-titulaires dans chaque département, ce qui joue en faveur des départements les moins attractifs et donc participe d'une certaine égalité entre les territoires.

C'est le scénario inverse qui prévaut dans le second degré : l'élément déterminant de la répartition des titulaires entre les académies est le mouvement national qui rassemble titulaires candidats à la mobilité et première affectation des néo-titulaires. Le recrutement est strictement national et aucune indication n'est donnée aux candidats aux concours sur la répartition entre les académies des postes à pourvoir. Aucun calibrage ne définit a priori le nombre de néo-titulaires qui entrent dans une académie ni le nombre de sortants ou d'entrants. Ces chiffres sont le résultat de l'offre et de la demande arbitré par le calibrage des soldes d'entrées et de sorties défini par le ministère en concertation avec les académies et par le jeu du barème. Ce solde peut paraître limité mais en réalité il recouvre des phénomènes d'ampleur dans les académies les moins attractives : si le solde d'une académie attractive sera presque égal à celui de ses entrants pour la plupart déjà titulaires (presque pas de demandes pour en partir) le solde d'une académie non attractive va recouvrir des mouvements importants. Ainsi les 7 384 titulaires qui obtiennent leur mutation en 2014 quittent principalement 2 académies qui concentrent 35,4 % des mutés :

- Créteil (1 338 sorties) ;
- Versailles (1 278 sorties).

À l'opposé, parmi les 25 académies qui enregistrent moins de 200 mutés, 7 académies métropolitaines en totalisent chacune moins de 100. Elles représentent, ensemble, 5,8 % des mutés.

- Poitiers (97) ;
- Caen (80) ;
- Besançon (70) ;
- Rennes (63) ;
- Limoges (48) ;
- Clermont-Ferrand (46) ;
- Corse (26).

L'académie de Créteil, en 2014, « perd » 1 338 enseignants titulaires – soit un tiers de ceux qui avaient demandé leur mutation – pour « gagner » 2 336 néo-titulaires. Ce sont des mouvements qui représentent une fraction très significative des 24 996 enseignants titulaires de l'académie. Le même phénomène se produit à Versailles et à Amiens. La seule observation des soldes d'entrées / sorties provoquées par le mouvement national ne permet pas de rendre compte de ces flux très importants dans les effets qu'ils ont sur les ressources humaines d'une académie. En revanche des académies attractives comme Bordeaux et Rennes vont cumuler un très faible nombre de sorties de titulaires et une arrivée minime de néo-titulaires. Elles ne seront donc affectées du point de vue de la stabilité de

leurs équipes que par le jeu normal des départs en retraite compensé par l'arrivée d'enseignants déjà expérimentés. Comme le barème privilégie l'ancienneté, les néo-titulaires qui ont, sauf rapprochement de conjoint, les barèmes les plus faibles, sont donc nommés massivement dans les académies les moins attractives, et ce dans une forme de mouvement perpétuel reconduit implacablement chaque année. Qui plus est, les soldes fixés nationalement, qui devraient assurer une répartition équilibrée de titulaires entre académies ne sont pas entièrement respectés : dans les académies non attractives, l'écart est parfois important entre les objectifs fixés au début du mouvement national, les entrées / sorties réalisées en cours de mouvement et la réalité des ressources réellement disponibles à la rentrée. Les déperditions successives de titulaires soit que le mouvement national n'ait pas permis de réaliser les objectifs fixés, soit qu'elles aient lieu après les entrées dans les académies (départ vers le supérieur notamment, détachements, disponibilités, etc.) affectent principalement les académies non attractives, ce qui aggrave encore les inégalités territoriales.

Si l'on compare avec ce qui se passe dans le premier degré, les résultats sont tout autres : si 4 339 enseignants demandent à quitter l'un des trois départements de l'académie de Créteil (dont 2 640 originaires de Seine-Saint-Denis), seulement 514 l'obtiennent dans le cadre du mouvement national. Ces chiffres prennent en compte les mutations entre départements de la même académie. 214 titulaires sont entrés dans l'académie. La perte nette en titulaires des trois départements est de 310, ce qui est très minime rapporté aux 27 377 enseignants du premier degré de l'académie. Bien sûr, le département de Seine-Saint-Denis concentre les sorties mais elles restent faibles (le département « perd » 230 titulaires sur ses 10 944 enseignants).

Les visites dans les académies et les rencontres avec les services de la DGRH ont montré toute la difficulté à réguler ces différences dans le second degré. Le professionnalisme des acteurs n'est pas en cause, il se heurte aux limites d'un système qui tend à générer des inégalités et qui ne permet pas de développer des stratégies RH adaptées aux territoires.

Préconisations

La mission préconise une modification des modes de recrutement et d'affectation des stagiaires et néo-titulaires du second degré par un calibrage académique des postes mis aux concours entraînant la continuité d'affectation stagiaire / néo-titulaire.

Elle ne pense pas possible d'organiser des recrutements académiques, compte tenu du nombre de disciplines concernées, de l'hétérogénéité des viviers de recrutement et de l'extrême complexité qui en résulterait. Elle préconise donc le maintien d'un recrutement organisé au niveau national mais qui comporterait la répartition par académie des postes mis aux concours. Le modèle serait la transposition au niveau national du mode de recrutement du premier degré. Les stagiaires seraient alors affectés en fonction de leurs vœux, de leur rang de classement ou de tout autre critère (situation familiale par exemple) dans une académie où ils auraient vocation à être titularisés. Ce système permettrait de mieux répartir les néo-titulaires entre les académies, de laisser une vraie place à une construction de stratégies RH partagée avec les académies, notamment celles tenant au recrutement, d'assurer un enjeu qui nous paraît majeur et que le rapport développe plus loin, celui de la continuité stagiaire / néo-titulaire. Le continuum universitaire Master 1 / Master 2 est un objectif et une contrainte de gestion uniquement dans le 2nd degré. Dans le premier degré, c'est l'académie d'inscription au concours qui détermine l'ESPE en charge de la formation et non l'université d'origine. Il y a souvent unité entre l'université dans laquelle l'étudiant fait ses études et

l'académie d'inscription. Mais, ne serait-ce qu'en Ile-de-France (et a fortiori pour le concours spécifique de Seine-Saint-Denis), les cas de non coïncidence sont nombreux. Dans le second degré, le continuum M1 / M2, qui ne vaut que pour les professeurs stagiaires inscrits en M1 pourrait également être assuré en prenant en compte la fraction importante de lauréats déjà titulaires d'un master. La DGRH opère déjà actuellement une discrimination entre étudiants en cours de master et lauréats du master dans les affectations des stagiaires. La mission a interrogé les services de la DGRH sur la possibilité de calibrer par académie, les postes mis aux concours. Il ne semble pas que cette procédure entraînerait des difficultés techniques particulières dans la mesure où la construction des scénarios actuels de recrutement part de l'analyse des bases académiques.

2.1.5. Le mode d'arbitrage dans le premier degré entre mouvements interdépartementaux et recrutements académiques permet de mieux réguler les flux et d'assurer une présence quasi exclusive de titulaires dans tous les départements. Mais le mouvement complémentaire s'il n'est pas maîtrisé, peut modifier les équilibres

Dans le premier degré, les procédures de recrutement et de mouvement permettent d'assurer une répartition équilibrée des titulaires entre les départements, même si certains départements commencent à être concernés par le recrutement de non titulaires, au-delà des besoins pour certaines compétences très spécifiques pour lesquels il a toujours été fait appel, à la marge, à des non titulaires (cas des langues régionales par exemple).

Une des conditions de l'efficacité de cette régulation est que les arbitrages sur les entrées et les sorties soient respectés. Or, il s'avère que ce n'est pas toujours le cas. Si en règle générale, les postes mis aux concours sont bien pourvus par des titulaires avec des niveaux de déperdition très faibles, les résultats des mouvements interdépartementaux peuvent être sensiblement différents des arbitrages initiaux de la DGRH. Ainsi, selon les chiffres communiqués par la DGRH, si 3 949 enseignants ont été mutés en 2014 dans le cadre du mouvement national, le constat qui intègre le mouvement complémentaire est de 5 000 mutations réalisées. Le mouvement complémentaire entre départements hors procédure nationale, représente 25 % du total des mutés. Surtout les différences entre le calibrage initial et le solde final réalisé ne sont pas également réparties. Le mouvement complémentaire creuse les écarts, les départements peu attractifs se vident un peu plus, les plus attractifs accueillent en proportion plus importante. Par exemple, la Seine-Saint-Denis avait un calibrage initial de 227 sorties pour 335 réalisées, la Guyane devait bénéficier d'un solde net de 10 entrées mais se retrouve avec 40 sorties, la Creuse connaît un solde de 12 sorties pour une seule prévue. Inversement le Gard, département pour lequel un solde de 5 entrées était prévu, en accueille finalement 34, l'Hérault 35 pour 12 initialement prévues, le Puy-de-Dôme 60 pour un calibrage initial de 10 entrées. L'ensemble des départements de l'académie de Toulouse bénéficie de 108 entrées au lieu des 51 prévues.

Pour une très faible part, ces écarts sont dus à un mouvement complémentaire mis en œuvre à l'initiative de la DGRH, dans le but de favoriser les mutations de personnels en situation de handicap ou en rapprochement de conjoint, qui a concerné seulement 50 enseignants. Ils sont surtout dus aux mouvements d'ineat / exeat dits « manuels » qui sont de la responsabilité des DASEN, éventuellement régulés au niveau académique. La mission a pu constater que cette régulation académique, lorsqu'elle est mise en œuvre, est difficile à maîtriser compte tenu de procédures quasiment entièrement départementales. Or des déséquilibres importants peuvent survenir qui mettent en cause les équilibres recherchés tant en matière de ressources humaines que budgétaires.

Par ailleurs une autre possibilité de régulation existe au niveau académique, celle de la nomination des néo-titulaires dans un autre département que celui de leur affectation comme stagiaires. La réglementation en donne la possibilité, en particulier au cas où des emplois resteraient vacants dans un département alors que des surnombres seraient constatés dans un autre département de la même académie. Mais cette possibilité est très rarement utilisée et quand elle l'est, elle fait appel au volontariat. Il est en effet très difficile de rompre de façon autoritaire la continuité d'affectation dans le même département stagiaire / néo-titulaire pour des raisons qui tiennent à l'histoire du premier degré mais aussi à la volonté d'assurer la continuité de formation et d'accompagnement du stagiaire devenu néo-titulaire. Elle est par ailleurs difficile à mettre en œuvre si on ne veut pas remettre en cause le critère du rang de classement au concours qui a déterminé la répartition des stagiaires entre départements. Il n'empêche que, avec toutes les précautions nécessaires, c'est une possibilité qui ne devrait pas être ignorée en cas de fort déséquilibre entre départements.

Préconisations

La mission ne préconise pas la suppression de la procédure complémentaire du mouvement qui peut s'avérer très utile pour prendre en compte des situations non prévues dans le scénario initial. La condition est que cette procédure intervienne à la marge car toute entrée massive dans un département se fait au détriment d'un autre et réciproquement. La mission préconise que ces flux soient régulés au niveau académique conformément à la mission du recteur de responsable du BOP premier degré : le recteur arrête en accord avec la DGRH ces flux complémentaires qui doivent être respectés au niveau départemental. Il ne s'agit pas pour le recteur d'intervenir dans la gestion individuelle des personnels habituellement assurée par les IA-DASEN mais il doit être en mesure d'arrêter un calibrage, en concertation avec les IA-DASEN, à charge pour ceux-ci de le respecter, par exemple, en interrompant toute entrée dès lors que le quota autorisé a été atteint.

La mission s'est également interrogée sur l'intérêt d'un mouvement national du premier degré qui serait non plus inter départemental mais inter académique. Ce serait conforme avec le niveau académique des concours de recrutement. À charge pour l'académie d'organiser la répartition en son sein, soit sous forme de mouvement académique, soit sous forme de répartition interdépartementale des entrants et des lauréats de concours. À ce stade, ce n'est pas une préconisation que la mission a retenue, principalement au motif que cela entraînerait une phase supplémentaire de mouvement, donc une complexité accrue dans un système qui n'en n'a pas besoin. Par ailleurs, comme le rapport le développe infra, la mission considère que si l'on veut faire des mouvements départementaux des outils de gestion de ressource humaine, il ne faut pas éloigner le pouvoir de décision des DASEN, lesquels s'appuient sur le réseau des inspecteurs de circonscription, garants de l'unité entre objectifs pédagogiques et gestion des personnels et des écoles.

2.1.6. La question de l'égalité RH des territoires est peu observée, peu analysée et elle ne suscite pas de débat sur les stratégies, l'arbitrage entre mutations et recrutements étant peu explicite et peu négocié entre administration centrale et académies

La question de l'égalité RH des territoires est assez peu observée et assez peu analysée tant au niveau central qu'au niveau académique ou départemental. Cette question n'est pas véritablement partagée avec les partenaires de l'école et les représentants des personnels. Elle est peu présente dans les bilans sociaux. Lorsque des données sur les mouvements sont fournies, elles portent principalement sur la réalisation de la satisfaction des vœux des personnels avec une attention

particulière portée au rapprochement de conjoints et aux personnels en situation de handicap. Ces analyses sont nécessaires mais elles ne permettent pas de rendre compte des inégalités territoriales.

Ceci tient sans doute à la tradition et à l'architecture des mouvements. L'administration comme les représentants des personnels, se satisfont d'un mode d'affectation qu'ils considèrent comme globalement satisfaisant et équitable, l'équité étant uniquement abordée sous l'angle de la réponse donnée aux demandes individuelles fondée sur l'application d'un barème.

La mission a ainsi pu constater qu'il y a peu de débat sur les stratégies, sur l'arbitrage entre mutations et recrutements. Ce point est assez peu explicite et peu négocié entre l'administration centrale et les académies. Pour une part, ce manque de réflexion collective est dû à la question des calendriers. Vu de l'académie, mais aussi de la centrale, c'est toujours dans l'urgence que des décisions aussi importantes que la répartition territorialisée des recrutements ou celle des mouvements sont prises, alors qu'elles impactent lourdement la configuration d'une académie ou d'un département. Ce constat n'est pas lié à la mauvaise volonté des acteurs qui sans aucun doute, aimeraient approfondir cet élément du dialogue de gestion, mais ce calendrier extrêmement resserré reflète probablement la sous-estimation de l'importance du sujet.

Préconisation

Faire des arbitrages RH entre administration centrale et académies, entre mouvements et recrutements un moment privilégié du dialogue de gestion, aussi stratégique que les enjeux purement pédagogiques (ils les conditionnent en grande partie) en le centrant sur la réduction des inégalités territoriales. Organiser les procédures et les calendriers en conséquence. En faire un sujet d'étude et de communication permanent, présenté aux communautés scolaires.

2.2. Les variations dans le temps des données RH académiques sont d'abord, elles aussi, liées à des contraintes externes

2.2.1. Les effets budgétaires et les ouvertures de concours expliquent en grande partie les taux de satisfaction des mouvements intra académiques

Le vote annuel de la loi de finances et du budget de l'éducation nationale fait apparaître des variations importantes en termes de création ou de suppressions de postes d'une année sur l'autre. Il en va de même pour le volume des recrutements, qui détermine le nombre de stagiaires et de néo-titulaires des académies et des départements. Ces données ont une influence directe sur les mouvements académiques et départementaux. Ainsi pour le 2nd degré :

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Variation emplois	- 4 800	- 6 550	3 764	1 531	2 528
Postes CAPES externe	4 881	4 847	6 135		7 200
Taux de satisfaction sur vœu 1	16.6 % total 15,8 % pur intra	15.4 % total 14,7 % pur intra	18.4 % total 16.4 % pur intra	18.3 % total 15.4 % pur intra	
Mesures de carte scolaire	4 492	3 791	1 787	1 565	

Le taux de satisfaction du mouvement est mesuré dans ce tableau par le rapport entre le nombre d'enseignants titulaires satisfaits sur leur premier vœu et le nombre total de participants.

En cinq ans, on est passé d'une période de suppressions de postes à une période de créations importantes. Les années où les suppressions d'emplois sont importantes, le nombre de mesures de carte scolaire l'est également alors qu'il est très faible en période de création d'emplois. Entre 2011 et 2014, le nombre de mesures de carte scolaire a été divisé par 3. C'est un facteur qui affecte significativement les mouvements académiques et départementaux puisque les personnels concernés bénéficient d'une priorité de réaffectation. Un nombre élevé de suppressions de postes entraînera une réduction des postes offerts au mouvement et donc une fluidité plus faible. Ainsi le taux de satisfaction gagne deux points entre 2011 et 2014 du fait en partie de l'évolution positive des emplois.

Le nombre de postes mis aux concours et donc le nombre de stagiaires et de néo-titulaires à affecter ont également un impact fort sur les opérations de mouvement académique. Ces chiffres varient de façon très importante d'une année à l'autre, en corrélation avec les modifications d'emploi. La rentrée 2014 était particulière puisqu'il y avait deux types de concours pour le premier comme pour le second degré : le concours 2014 exceptionnel et le concours 2014 rénové. Les volumes de stagiaires étaient donc nettement plus importants que ceux d'une année « ordinaire ». D'autre part l'administration centrale avait souhaité que les académies réservent des postes (ou des demi postes) le plus près possible des lieux de formation, ce qui a conduit les académies à ne pas offrir aux mouvements des postes très prisés et accessibles en général avec « des gros barèmes ». Ces deux éléments ont eu une influence importante sur le mouvement des personnels titulaires. Si, en 2013, le taux de satisfaction du mouvement augmente (+ 3 points) avec les créations de postes, il ne progresse pas en 2014, car les créations – moins nombreuses – compensent à peine la réduction des postes offerts aux mouvements consécutive au gel d'emplois nécessaire à l'accueil des deux cohortes de stagiaires.

La mission n'a pas pu disposer des mêmes données nationales actualisées pour le premier degré mais les entretiens menés dans les départements ont confirmé que la problématique était la même que dans le second degré.

Ainsi le taux de fluidité des mouvements académiques dépend en grande partie de données nationales. Il faut également préciser que ce taux dépend aussi de la façon dont les vœux sont formulés : un enseignant qui participe au mouvement chaque année pour demander le même poste qui n'est pas vacant n'a aucune chance d'obtenir satisfaction. Plus les vœux sont larges, meilleures sont les chances soit d'obtenir un poste demandé, soit de ne pas être nommé en extension. Le taux de satisfaction est donc d'abord le révélateur de contraintes externes ou de stratégies individuelles. C'est pourquoi la mission n'a pas considéré cet indicateur comme un révélateur premier des stratégies académiques ou départementales. On verra toutefois dans la partie suivante des éléments académiques et surtout départementaux qui expliquent certains écarts entre territoires.

2.2.2. Des évolutions fortes entre disciplines dans le 2nd degré

Depuis plusieurs années, le second degré a été marqué par des évolutions importantes entre les disciplines en termes de recrutement.

Certaines disciplines qui étaient en surnombre il y a quelques années se retrouvent déficitaires et l'inverse se produit également. C'est le cas par exemple des sciences physiques. Cette discipline était déficitaire il y a une dizaine d'années. Par suite de la réforme des lycées qui a réduit le volume d'enseignement de sciences physiques, et surtout la réforme de la filière STI qui a conduit à requalifier les professeurs de physique appliquée en professeurs de sciences physiques, la discipline qui était déficitaire est devenue largement excédentaire. La conséquence pour les personnels a été la fermeture d'un nombre important de postes, un resserrement des possibilités de mutation et l'affectation de nombreux enseignants en zones de remplacement. Les académies ont amplement fait appel à ces professeurs surnuméraires en sciences physique pour assurer les enseignements de mathématiques, discipline déficitaire quant à elle, et ont engagé des plans de reconversion. D'autres disciplines sont structurellement déficitaires en personnels titulaires (les disciplines professionnelles) ou le deviennent (les mathématiques).

La répartition entre les disciplines est réalisée en prenant en compte les souhaits de l'académie mais il s'agit d'un exercice de répartition de recrutements déjà opérés et non d'une construction à partir des besoins académiques. Cet exercice est donc largement dépendant du calibrage des postes offerts aux concours fait en amont par l'administration centrale (deux ans avant les opérations de mouvement). Ces choix peuvent s'avérer en déphasage avec les besoins académiques, soit pour des raisons « politiques » – on a souhaité maintenir un volume de concours que l'on savait supérieur aux besoins, c'est le cas de la philosophie par exemple, pour préserver des débouchés aux étudiants –, soit parce que des décisions à caractère pédagogique n'ont pu être anticipées. Outre les sciences physiques évoquées ci-dessus, la généralisation des baccalauréats professionnels en trois ans dans la filière sanitaire et sociale a généré des besoins en personnels qui ont difficilement pu être anticipés. Le rendement des concours est également une donnée qui impacte la réalité des recrutements : le phénomène est particulièrement perceptible dans la discipline « mathématiques » où régulièrement le nombre de candidats n'est pas à la hauteur du nombre de postes proposés.

Pour les académies, les conséquences de ces écarts sont importantes : il leur faudra trouver des personnels contractuels pour les postes restés vacants ; inversement il faudra gérer le « surplus » d'enseignants titulaires par rapport aux besoins en mettant en place des plans de reconversion, en créant des postes de remplaçants, etc.

Les opérations de mouvement proprement dites se retrouvent ainsi très différentes d'une discipline à l'autre. Moins la ressource humaine est abondante, plus le mouvement est fluide et permet la satisfaction d'un nombre élevé de demandeurs. Inversement le mouvement peut se retrouver bloqué dans des disciplines où le taux de couverture par des titulaires est élevé. De ce point de vue, il n'y a pas égalité entre un enseignant de mathématiques, qui a toutes chances d'obtenir rapidement satisfaction, et un enseignant d'EPS ou de comptabilité-bureautique, qui peut attendre plusieurs années avant d'obtenir le poste de son choix.

2.3. Les contraintes de calendrier pèsent sur les académies pour développer des stratégies RH

2.3.1. Un temps réduit pour affecter les titulaires du fait de l'articulation mouvement national / mouvement inter académique ou départemental et de la date à laquelle sont connus les arbitrages budgétaires, qui constituent autant de contraintes fortes pour l'administration centrale

Le calendrier de gestion pour la préparation d'une rentrée et notamment pour la partie concernant la gestion des ressources humaines est complexe, du fait de la multiplicité des intervenants et des procédures pour affecter et nommer les enseignants.

Tout d'abord, l'articulation mouvement national / mouvement académique ou départemental ne peut se faire qu'à partir du moment où tous les arbitrages budgétaires sont connus pour l'ensemble des académies, en général pas avant la fin du mois de décembre de l'année n-1. Ces arbitrages demeurent annuels et il serait souhaitable qu'ils fassent l'objet d'une programmation pluriannuelle.

Le calendrier de ces arbitrages budgétaires ainsi que le temps consacré aux mouvements nationaux conduisent à ne laisser aux académies et aux départements pour leurs mouvements que quatre mois d'avril à fin juillet. Or il s'agit pour le 2nd degré de traiter 67 000 demandes de participation aux mouvements académiques (28 600 demandes pour le mouvement inter académique). Dans le premier degré, on comptabilise environ 100 000 participants aux mouvements départementaux pour 17 000 demandes traitées au niveau national. Dans le second degré, il faut rajouter l'affectation de milliers de personnels contractuels.

Le temps laissé aux académies et aux départements conduit à des procédures quasiment exclusivement automatisées sans réelle marge de manœuvre pour traiter de situations particulières autrement que par le biais des barèmes.

Ces arbitrages sont eux-mêmes contraints par des décisions qui reculent la préparation de la carte scolaire, notamment dans le premier degré, compte tenu de circonstances telles que les calendriers des élections municipales ou départementales pour les services déconcentrés. Le recul du calendrier de préparation de rentrée dans le premier degré après les opérations électorales entraîne un report de l'ouverture du serveur système d'information et d'aide pour les mutations (SIAM), y compris pendant des périodes de vacances scolaires de printemps. Ceci réduit de deux ou trois semaines la saisie des vœux et les opérations de mouvement proprement dites. La consultation des commissions administratives paritaires départementales (CAPD) se fait plus tard et les nominations peuvent intervenir jusque mi-juillet pour la première phase de mouvement.

La préconisation faite de répartir entre les académies les nouveaux recrutements permettrait d'éviter de faire participer au mouvement les néo-titulaires et pourrait donc réduire le temps consacré au mouvement national. Il en est de même, pour la proposition faite ci-dessous de limiter le nombre des postes spécifiques nationaux.

2.3.2. Des calendriers de recrutement qui laissent peu de temps pour affecter les stagiaires et les contractuels

Le calendrier de recrutement, que ce soit pour les concours du second degré, comme pour le premier degré, ne peut être arrêté qu'une fois les arbitrages budgétaires rendus sur le nombre de postes ouverts.

L'organisation des concours nationaux, même si elle est parfaitement rodée, est bien évidemment très complexe, tant sur le plan juridique qu'organisationnel et donc chronophage. La constitution des jurys mobilise un très grand nombre d'inspecteurs généraux, d'inspecteurs territoriaux et aussi de nombreux enseignants, qui pendant ce temps n'exercent pas le cœur de leur métier. Sans doute les présidents de concours essaient de caler les dates des épreuves orales le plus possible pendant les vacances scolaires (notamment de printemps), mais il n'empêche que les résultats des concours sont connus relativement tardivement par rapport au processus de mise en place des enseignants pour la préparation de la rentrée.

Ce phénomène s'accroît bien entendu dans les dernières années où davantage de postes ont été proposés au recrutement et où les candidats ont été plus nombreux dans l'ensemble des matières du second degré ou aux concours déconcentrés de professeurs des écoles.

Outre les stagiaires, rappelons que les académies doivent procéder après le mouvement des titulaires à l'affectation des contractuels, au moins dans le second degré et que cette population est deux fois plus importante que celle des stagiaires, tout cela dans un calendrier très contraint dont le terme est la date de la rentrée scolaire.

Toutes les académies visitées par la mission ont exprimé le souhait de pouvoir avancer de quelques semaines la proclamation des résultats des concours, de façon à pouvoir affecter plus rapidement les stagiaires sur les supports qui ont été préalablement repérés, et pour certains retirés du mouvement intra-académique ou départemental. L'administration centrale a fait des efforts méritoires pour avancer les calendriers qui sont beaucoup plus contraignants dans le second degré que dans le premier. Outre la complexité des opérations, l'avancement du calendrier se heurte aux exigences des cursus universitaires qui imposent de ne pas commencer trop tôt dans l'année les épreuves de sélection, même s'il est bien affirmé que les masters métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) ne doivent pas être des préparations aux concours.

D'autre part, des écarts entre le calibrage initial et les affectations de stagiaires sont constatés chaque année. Au moins dans le second degré car cette difficulté épargne en grande partie le premier degré. Plus les résultats sont connus tard, plus il est difficile de « détricoter » l'implantation d'un support stagiaire et le remplacer par un moyen provisoire qu'il va falloir éventuellement jumeler avec un autre pour offrir un service à temps complet. La difficulté est grande tant pour les services académiques que pour les établissements qui doivent effectuer la répartition des services et les emplois du temps.

On mentionnera également qu'un calendrier pourrait, selon la mission, être avancé : celui de la nomination des stagiaires anciens contractuels ayant réussi les concours qui leur sont réservés. Plutôt que de les nommer dans les académies en même temps que les autres stagiaires, et considérant qu'ils devraient avoir vocation à être maintenus dans leur académie d'origine, il devrait

être possible d'organiser plus tôt les épreuves de sélection et de les affecter plus tôt, ce qui serait une aide substantielle tant pour les intéressés que pour les services académiques.

Préconisation : avancer autant que possible le calendrier des affectations de stagiaires, dissocier celui des ex-contractuels pour des nominations anticipées qui pourraient intervenir en même temps que celles des titulaires remplaçants.

2.3.3. Un calendrier des affectations dans le supérieur qui ne tient pas assez compte des contraintes du second degré et qui génère des déperditions d'enseignants postérieures aux mouvements

Comme la mission a pu le voir dans les différentes académies visitées, l'affectation des personnels du second degré dans l'enseignement supérieur est aussi une question récurrente.

En principe, un calendrier est clairement fixé et permet de faciliter la mobilité d'enseignants du second degré vers l'enseignement supérieur et sur les emplois d'attaché temporaire d'Enseignement et de recherche (ATER), ce qui facilite la gestion. Cependant, les nominations dans l'enseignement supérieur peuvent avoir lieu très tard, à la fin d'une année scolaire, voire pendant les vacances d'été, ou même parfois, un peu après la rentrée scolaire. Ainsi la circulaire nationale a fixé au 29 juin 2015 la date limite d'affectation dans le supérieur. Certes les universités sont-elles mêmes soumises à des contraintes fortes, peu éloignées de celles du second degré (connaissance tardive des moyens, rotation parfois importante des personnels, non toujours prévisible, etc.). Mais les autorités universitaires, selon les responsables académiques rencontrés, ne trouveraient pas impossible d'avancer un peu la date limite de la deuxième vague d'affectations dans le supérieur. Il s'agirait de quelques jours, le 20 juin au lieu du 29 juin. Mais ces quelques jours sont décisifs pour la préparation de rentrée. En effet passée une certaine date, en général le 28 juin dans les académies, les postes vacants ne peuvent plus être offerts à la phase dite d'ajustement qui permet d'affecter les titulaires en zone de remplacement.

Des académies ont mis en place, en liaison avec les universités, des protocoles d'accord permettant de cadrer plus facilement les procédures et les calendriers, mais dans la réalité, il est difficile pour les académies de « résister » à une demande de nomination, fusse-t-elle tardive, même si la circulaire nationale leur en donne la possibilité. D'autre part, ces départs vers le supérieur ne se produisent pas toujours au sein de la même académie. C'est particulièrement le cas pour les enseignants d'Ile-de-France qui peuvent voir là un moyen de retrouver leur région d'origine.

Préconisation : avancer au 20 juin la date limite de la seconde phase d'affectation dans l'enseignement supérieur après concertation avec les responsables universitaires.

2.4. Les règles des mouvements nationaux sont de fait normatives pour les mouvements académiques

2.4.1. Une politique RH de l'administration centrale centrée sur les obligations légales (rapprochement de conjoint, handicap, etc.), basée sur une réponse à des demandes individuelles plus que sur des objectifs pédagogiques

Dans le second degré, les préconisations nationales sont prégnantes pour les mouvements académiques. Dans les termes mêmes utilisés, on ne parle pas d'un mouvement national portant sur

l'affectation entre académies et d'un mouvement académique portant sur la nomination en établissement mais d'une seule et même procédure : le « mouvement national à gestion déconcentrée », lié à l'histoire du système de mutation du second degré. Ainsi la circulaire nationale fixe les orientations pour l'ensemble du mouvement, phase académique incluse. La circulaire n° 2005-163 du 14 octobre 2005, relative au mouvement national à gestion déconcentrée de la rentrée 2006, indiquait que les recteurs « doivent être en mesure, compte tenu des caractéristiques et des besoins du service public dans leur académie, de traduire dans le barème académique leur politique en matière d'affectation des personnels ». Cette formulation qui engageait un pas vers la définition de règles académiques n'a pas été reprise avec la même précision dans les circulaires suivantes.

Le principe général est l'indifférenciation des postes et des compétences. Le recours à des postes spécifiques, dont on verra les limites, concerne un nombre très réduit d'emplois. Les critères retenus pour affecter les enseignants sont établis à partir de leur situation administrative et individuelle : ancienneté, rapprochements de conjoint, handicap, exercice dans des zones à difficultés, etc. Ces critères sont ceux qui norment tant les affectations nationales que celles prononcées par les recteurs.

Globalement, la procédure rend le service qu'on attend d'elle, du point de vue de la réponse apportée aux vœux de mutation des enseignants en garantissant une certaine justice et une relative équité. Elle a l'avantage de la transparence mais son efficacité reste très largement imparfaite si on veut prendre en compte la diversité des compétences, des territoires et des établissements.

Dans le premier degré où la procédure nationale est venue historiquement compléter un système départemental d'affectation, les orientations nationales sont beaucoup moins prescriptives. On verra pourtant dans la troisième partie que cette relative latitude laissée aux DASEN n'a pas permis l'élaboration de véritables stratégies RH départementales.

2.4.2. Les outils du mouvement national (barème, algorithme) constituent des contraintes fortes pour les académies et les départements

Au cours des visites dans les académies, la mission a pu constater aussi que les outils du mouvement national représentent des contraintes fortes pour les académies et les départements.

En effet, il est difficile de s'éloigner des barèmes nationaux dans la mesure où ceux-ci sont utilisés pour le mouvement inter-académique et servent de base aux barèmes académiques et départementaux.

D'une manière générale, l'algorithme du mouvement dans le second degré est d'abord conçu comme un outil national qui matérialise une procédure historiquement uniforme. Il permet difficilement le paramétrage de stratégies définies académiquement. En revanche dans le premier degré, l'absence d'outil national au service des départements fait défaut.

Il serait également très utile de donner aux départements et aux académies des possibilités de simulations à chaque fois que des groupes de travail se réunissent pour « toiletter les règles du mouvement ». En effet la complexité des données fait qu'il est très difficile de procéder à ces simulations et donc d'appréhender les conséquences *in fine* des propositions de modifications. Ce point est développé infra.

Préconisations : aller vers la reconnaissance explicite dans le second degré de la responsabilité des recteurs sur le mouvement académique. Construire un algorithme dans le second et dans le premier degré qui permette le paramétrage par les académies et les départements de procédures différentes d'un territoire à un autre et des simulations sur les conséquences de telle ou telle modification du barème.

3. Compte tenu des contraintes, les académies et les départements ont peu investi les mouvements académiques et départementaux comme outils de GRH

3.1. Sauf exception, des stratégies RH académiques peu explicites et peu évaluées

3.1.1. Les questions de GRH sont intégrées de manière inégale au sein des projets académiques

L'observation des projets académiques des cinq académies visitées par la mission se conclut naturellement par la primauté et la quasi exclusivité réservées aux politiques et objectifs pédagogiques développés autour de la réussite de tous les élèves, des parcours de formation et d'orientation et de l'importance des notions de réseaux d'établissements et de territoire.

Quand ils sont abordés, les objectifs RH le sont souvent à la marge mais sans lien avec les politiques pédagogiques poursuivies. Leur évocation semble cependant varier en fonction du caractère plus ou moins attractif de l'académie concernée.

Ainsi, à Bordeaux, les questions d'affectation des personnels enseignants ne posent pas problème dans une des académies les plus demandées de France et ne justifient pas une inscription particulière dans le projet académique.

Le projet 2013-2017 décliné à Nantes comporte un axe « travailler ensemble pour la réussite de tous » dans lequel est affichée la volonté de « favoriser la stabilité des équipes dans les territoires relevant de l'Éducation prioritaire et de la ruralité ». L'académie de Montpellier développe dans sa maquette du projet académique 2015-2018, un axe « piloter des modes de gestion de ressources humaines adaptées à un pilotage de proximité » où l'accent est mis notamment sur les recrutements de postes à profil, l'anticipation des remplacements et la prévention des situations de difficultés professionnelles.

Le projet 2014-2017 d'Amiens intègre quant à lui un axe 3 « accompagnement et valorisation des ressources humaines », présenté comme une des conditions de la réussite de l'académie. Il est décliné autour de la volonté de « constituer des viviers et les fidéliser » en mobilisant « tous les acteurs institutionnels pour détecter des ressources, susciter des vocations et constituer des viviers ».

Enfin, l'académie de Créteil (projet 2012-2015), dans un chapitre « accueillir et accompagner les personnels dans une « académie école » », précise que « au sens de ses ressources humaines, l'académie se caractérise par l'importance de l'effectif des personnels stagiaires ou débutant dans le

métier et par la force des mouvements de mutation au sein ou au départ du territoire. En conséquence, la gestion des ressources humaines représente un axe majeur de la politique académique ».

Cependant, nonobstant le poids du facteur RH en académie et des stratégies qui en découlent, l'examen des différentes circulaires départementales ou académiques laisse apparaître leur seul caractère technique, au service du « codage » des procédures de mouvement.

3.1.2. Les circulaires « mouvements » sont essentiellement des documents techniques, dénués de lien avec les politiques et les objectifs RH des académies

La note de service n° 2014-144 du 6 novembre 2014, relative à la mobilité des personnels enseignants du premier degré, rentrée scolaire 2015, précise comme chaque année que « dans les départements, le mouvement doit permettre la couverture la plus complète des besoins d'enseignement devant élèves par des personnels qualifiés, y compris sur des postes qui s'avèrent les moins attractifs en raison de leur isolement géographique ou des conditions particulières qui y sont liées ». Une préconisation identique figure dans la note de service n° 2014-145 relative à la mobilité des personnels dans le second degré pour la rentrée 2015.

C'est cet objectif de couverture de l'ensemble des postes, **plus quantitatif que qualitatif**, qui est le plus généralement rappelé dans les circulaires départementales et académiques, parfois assorti du rappel des principales orientations nationales, telles que le respect des priorités légales de mutation, les affectations en éducation prioritaire ou des professeurs agrégés en lycée.

La note ministérielle précitée, relative au premier degré qui rappelle que « les règles du mouvement départemental feront l'objet d'une circulaire qui s'appuiera sur les orientations nationales ainsi que sur les orientations académiques », n'est que partiellement suivie d'effets.

Les circulaires « mouvements », dans le premier comme dans le second degré, sont considérées comme des **documents techniques**, élaborés à l'intention des personnels, destinés à les éclairer sur les opérations de mouvement et à faciliter leurs choix. Elles distinguent en général les différents participants au mouvement (participants obligatoires et non obligatoires), les diverses formes de vœux, les éléments constitutifs du barème et le rappel des calendriers et des procédures. Elles revêtent des formats multiples (de 1 page à plus de 25 pages) et sont accompagnées de nombreuses pièces jointes qui prennent la forme d'annexes, de fiches « situations particulières » ou de notice d'aide à la saisie des vœux. L'ensemble de ces documents peut atteindre une cinquantaine de pages. Leur signature relève assez fréquemment du niveau des secrétariats généraux, secrétaire général de l'inspection académique pour le premier degré et secrétaire général de l'académie ou directeur des relations et des ressources humaines (DRRH) pour le second degré, accentuant ainsi l'absence de caractère stratégique de ces instructions. Qui plus est, il est bien rare que soit vérifiée, lorsque des objectifs sont formalisés, l'adéquation des procédures mises en œuvre à ces objectifs. Ainsi la stabilité des équipes peut être prônée avec des procédures qui, de fait, ne la favorisent pas (suppression de l'ancienneté de poste, absence de priorité réelle donnée à la reconduction des enseignants en poste, etc.).

La mission a cependant relevé les exceptions notables constituées par les académies de Créteil et Nantes dans lesquelles les circulaires du mouvement second degré intègrent « le mot du recteur » qui fait explicitement référence aux grandes orientations du projet académique 2012-2015 et fait le

lien entre les choix traduits dans le barème et les objectifs académiques d'accueil des nouveaux enseignants. Enfin, dans l'académie de Nantes, la circulaire établit clairement le lien entre le projet d'établissement et les candidatures au mouvement en invitant les intéressés à prendre contact avec les chefs d'établissement afin de prendre connaissance de ce document.

Le commentaire de l'un des recteurs rencontrés par la mission résume bien l'appréciation généralement entendue : le mouvement est avant tout une opération technique d'affectation des personnels, même si on peut y trouver quelques éléments de GRH. Ce constat est décevant si l'on considère que la déconcentration du mouvement opérée en 1999 avait pour objectif de rapprocher la décision d'affectation des personnels de l'autorité qui a également en charge le bon fonctionnement des établissements. Il s'agissait d'introduire la capacité à arbitrer des décisions relatives aux personnels, certes au regard de leurs légitimes demandes, mais également au regard de leurs conséquences sur les établissements et la réussite de leurs élèves. C'est parfois le cas mais les procédures de mouvement sont dans l'ensemble restées très largement presque exclusivement liées à la satisfaction de demandes individuelles ; non pas qu'elles soient par elles-mêmes incompatibles avec les enjeux du système éducatif, mais elles ne peuvent à elles seules en concentrer les enjeux.

Dans le premier degré qui n'avait pas la tradition d'un mouvement national centralisé, les mêmes constats apparaissent. Alors même que les mouvements départementaux sont peu normés nationalement, les différences constatées entre les départements tiennent plus à l'histoire du dialogue social (dont le fil est parfois perdu) qu'à une stratégie affirmée des acteurs. Si la mission a constaté l'existence d'initiatives qui témoignent d'une volonté de faire des mouvements un outil au service des enjeux de gestion des ressources humaines, les circulaires académiques et/ou départementales, par leur caractère essentiellement technique s'inscrivent néanmoins naturellement, et presque exclusivement, dans le sillon national.

3.1.3. Les mouvements sont des procédures longues et lourdes mais qui pourtant ne donnent pas toujours lieu à bilan et analyse

Tout au long de ses visites, la mission a été frappée par le faible nombre de documents disponibles permettant une analyse, un bilan des procédures longues et lourdes mises en œuvre dans le cadre des mouvements. Pourtant, au-delà des mouvements, ces données sont très révélatrices de l'évolution du comportement des enseignants et de la façon dont l'institution intervient dans la gestion de ses personnels.

Certaines académies, comme Amiens et Bordeaux par exemple, préparent et analysent de manière détaillée les données du mouvement second degré. Celles-ci sont communiquées aux responsables académiques et aux représentants des personnels mais ne font cependant pas l'objet d'une présentation en comité technique académique. Ces données ne sont pas intégrées au bilan social des académies concernées.

L'observation vaut particulièrement pour le mouvement premier degré pour lequel la mission a pu vérifier que même les services de la DGRH ne disposaient pas d'une analyse actualisée des mouvements départementaux. Qui plus est, la mission a pu constater que, lorsque des données existent, elles ne sont pas nécessairement partagées entre l'administration centrale et les académies.

Il existe un lien entre l'absence de stratégie académique RH inscrite dans les procédures de mouvement et le constat du défaut d'analyse des réalités locales car cette analyse n'est pas ressentie

comme une nécessité. La mesure de l'atteinte des objectifs ministériels permettrait cependant déjà, a minima, aux académies d'affiner la préparation des opérations de mouvement à venir.

Préconisation : définir les objectifs et stratégies RH propres à chaque académie / département et les intégrer au projet académique. Les rappeler dans les circulaires relatives au mouvement en faisant le lien avec les éléments des barèmes académiques et départementaux. Procéder à l'analyse des mouvements à l'aune des stratégies poursuivies et les présenter au comité technique académique (facteur de transparence et politique de communication propres à améliorer le climat du dialogue social).

3.2. L'outil principal de l'affectation des enseignants est le barème qui reflète plus un amoncellement de strates successives que des stratégies RH

Les deux notes ministérielles du 6 novembre 2014 rappellent que « le droit des personnes à un traitement équitable lors de l'examen de leur demande de mutation est garanti ». Des barèmes départementaux ou académiques permettent le classement des demandes ainsi que l'élaboration des projets de mouvement.

3.2.1. Le barème est un outil indispensable compte tenu du nombre de personnels concernés chaque année

Pour mémoire, rappelons que le mouvement 2014 interdépartemental du premier degré a rassemblé 17 100 candidats et que le mouvement inter-académique du second degré a concerné 28 600 enseignants. Ce sont les opérations de gestion conduites au niveau ministériel.

Les mouvements « intra » se déroulent dans chacun des départements pour le premier degré et dans chaque académie pour le second degré.

Mouvements départementaux premier degré public

	2008	2009	2010	2011	2012
Populations susceptibles de demander une mutation	368 987	369 377	366 685	369 377	353 555
Participants titulaires et néo-titulaires	111 900	118 118	114 152	106 437	98 158
Taux de participation aux mouvements départementaux	30,33 %	31,98 %	31,13 %	28,82 %	27,76 %

Mouvements intra-académiques second degré public

	2010	2011	2012	2013	2014
Populations susceptibles de demander une mutation	385 457	368 645	372 669	368 907	358 982
Participants titulaires et néo-titulaires	67 909	69 121	64 809	65 080	67 154
Taux de participation aux mouvements académiques	17,62 %	18,75 %	17,39 %	17,64 %	18,71 %

Le traitement de 170 000 participants aux mouvements (100 000 dans le premier degré et 70 000 dans le second degré) est inenvisageable sans outil de classement, surtout dans les délais contraints qui sont ceux d'une rentrée scolaire.

3.2.2. Vœux et barèmes : le pire des systèmes à l'exception de tous les autres

La mission n'entend pas remettre en cause le bienfondé de barèmes de mutation. Elle ne pense pas non plus qu'il faille abandonner un système basé sur la réponse à des demandes individuelles. Il serait irréaliste d'interdire à des enseignants d'exprimer leurs préférences personnelles (le lieu où ils souhaitent vivre) ou professionnelles (le type d'établissement recherché). Ce serait même contreproductif du point de vue de la réussite des élèves car on peut supposer qu'un enseignant dont les souhaits sont satisfaits sera plus performant. Il ne peut s'agir non plus de remettre en cause des principes d'équité et de transparence dans l'accès aux emplois publics qui permettent à chacun de comprendre les choix qui sont faits. De ce point de vue le barème est un outil, certes perfectible, indispensable à condition d'en clarifier les modalités, de rendre explicites les stratégies qui le sous-tendent et de ne pas s'interdire de « déroger » au barème si la nécessité en est clairement établie. Le seul système alternatif serait le choix par l'établissement de ses personnels qui postuleraient auprès du chef d'établissement (ou de l'IEN dans le 1^{er} degré). Ces modalités existent dans d'autres pays ou d'autres administrations, et pour partie dans l'enseignement privé. Mais même dans l'enseignement privé, les modalités qui reposent en théorie sur le choix du directeur d'établissement ont largement fait place à des procédures « barémées » et centralisées.

Dans l'enseignement privé, les chefs d'établissement peuvent s'opposer à la nomination d'un maître contractuel proposée par l'administration académique. Ces cas sont très rares. Le système a évolué vers une gestion collective reposant sur un barème, avec les mêmes modalités de contrôle paritaires que dans l'enseignement public. Les responsables de l'enseignement privé comme l'administration considèrent nécessaires une régulation académique ou départementale qui permette de ne laisser aucun personnel sans affectation et d'optimiser les ressources humaines. La responsabilité donnée aux directeurs fonctionne comme une arme de dissuasion rarement utilisée mais qui oblige à un dialogue avec les établissements.

La mission considère surtout que l'enjeu essentiel qui est celui de l'égal accès de tous les élèves à un enseignement de qualité et donc à une certaine égalité de la répartition de la ressource en titulaires entre les établissements et les territoires – encore trop imparfaitement réalisée – en serait encore plus pénalisé. Le choix par le chef d'établissement ne jouerait en effet que pour les territoires et les établissements attractifs. Rappelons en effet cette évidence : le barème ne détermine la personne à nommer que s'il y a plusieurs candidatures pour le même poste. S'il y avait égalité parfaite entre les demandes des enseignants et les postes offerts, il n'y aurait nul besoin de procédures de mutation ni de barème. Le choix par le chef d'établissement ne jouerait donc que dans les établissements pour lesquels il n'y a aucun problème pour trouver des enseignants volontaires et où en général la performance scolaire est bonne. Il ne réglerait en rien la question des zones rurales isolées ou des banlieues urbaines sensibles où les candidatures sont en nombre très peu élevé. Il ne pourrait que risquer d'aggraver les difficultés. D'ailleurs les chefs d'établissement rencontrés ne revendiquent pas le droit de choisir leurs équipes. Les chefs d'établissement souhaitent pouvoir donner des indications sur tel ou tel besoin, telle ou telle compétence, telle ou telle situation individuelle, condition du bon fonctionnement de leur établissement. Ils demandent que le dialogue de gestion avec l'administration académique permette de tenir compte de leurs souhaits car ils estiment être les plus

à même de porter un regard global sur leur établissement (voir point 3.10). Mais l'attachement est profond à un système régulé s'il peut mieux prendre en compte des particularités. La diversité des équipes pédagogiques que permet un système d'affectation extérieur à l'établissement est en général considérée comme facteur d'innovation et d'enrichissement, la qualité générale des enseignants étant assurée par la réussite au concours et la formation permanente.

3.2.3. Mais un système qui devrait être revisité pour exprimer de réelles stratégies évaluées et en assurer la lisibilité

Les barèmes académiques et départementaux s'inspirent en général largement des barèmes retenus pour les mouvements nationaux. Fondés d'abord sur l'ancienneté, ils reflètent aussi les priorités légales et réglementaires de traitement des demandes de certains agents : rapprochement de conjoints, fonctionnaires handicapés, exerçant dans des quartiers sensibles, mesures de carte scolaire et réintégrations. Ils prennent en compte, dans une moindre mesure, des éléments liés à la situation professionnelle (stabilité dans un poste exposé ou nécessitant une spécialité, etc.) et/ou individuelle de l'agent.

L'examen des barèmes démontre cependant le poids prépondérant des majorations attachées aux priorités légales et réglementaires (rapprochement de conjoints, handicap, mesures de carte scolaire), médicales et sociales (réintégration suite à congé longue durée, poste adapté de courte durée [PACD], poste adapté de longue durée [PALD], etc.). Le nombre de points attribués (de 150 à 3 000 selon les motifs et les académies) emporte largement la donne sur les autres éléments de barème, réduisant de fait l'impact des éventuelles adaptations locales.

Les départements et les académies ne s'interdisent pas d'adapter à la marge certains éléments des barèmes : citons notamment l'abandon de la notion d'ancienneté de poste dans un grand nombre de barèmes départementaux du premier degré, l'attribution de bonifications « territoriales » comme celles attribuées au titre des années passées en zones rurales dans les départements de Maine-et-Loire et de la Sarthe ou encore l'acception large de la notion de rapprochement de conjoints de l'académie d'Amiens qui bonifie les vœux « commune » dans le mouvement du second degré. Par ailleurs, les académies développent des stratégies différentes selon leur attractivité globale, mais aussi selon la disparité de leurs territoires.

La mission a pu constater ainsi que, plus ou moins implicitement, certaines académies donnent de fait la priorité aux enseignants qui sont déjà dans l'académie au détriment de ceux qui arrivent de l'extérieur, avec l'assentiment des organisations syndicales.

Dans l'académie d'Amiens, les barèmes du mouvement départemental des professeurs des écoles comportent la notation des enseignants. Si tant est que la notation est significativement différente de l'ancienneté (les notations sont réalisées à l'intérieur de fourchettes de note par échelon), l'introduction de la notation parmi les éléments de barème semble reconnaître le « mérite » comme élément discriminant des mutations. Comme si était assumé l'objectif d'affecter les enseignants les moins bien notés dans les établissements les moins attractifs qui sont, bien souvent, les plus difficiles. Ce n'est certainement pas la raison de ce choix mais, autant on comprend que ce critère prévaille pour les promotions, autant il peut paraître incongru pour les mutations.

La compilation de l'ensemble de ces éléments aboutit à l'édification d'un système complexe, souvent hétéroclite et peu lisible pour les non-initiés. La préconisation de la note ministérielle premier degré

du 6 novembre 2014 selon laquelle « il convient de veiller à ne pas multiplier les éléments de barème afin que ce dernier demeure lisible pour l'ensemble des personnels enseignants et qu'apparaissent clairement les choix de l'IA-DASEN en matière d'affectation des personnels » mériterait d'être mieux prise en considération et étendue à la sphère du second degré.

La question n'est donc pas celle d'un barème mais de la façon dont celui-ci est constitué et utilisé. La nécessité de réinterroger le sens de règles de gestion parfois « historiques » se pose sans aucun doute. L'objectif devrait consister à revoir les circulaires, en simplifiant et clarifiant les éléments de barème.

En effet, tant pour le premier que pour le second degré, la construction du barème s'est faite par rajouts successifs de bonifications pour chaque problématique particulière. À l'idée simple et communément admise que plus l'ancienneté (générale ou dans le poste) est importante, plus les chances de muter augmentent, a été ajouté un système complexe de priorités fondées sur des bonifications de barème à géométrie variable selon les postes sollicités : bonifications pour rapprochement de conjoint, pour situation médicale, pour mesure de carte scolaire, pour les professeurs agrégés en lycée, pour les titulaires remplaçants, pour les enseignants débutants, pour l'exercice en éducation prioritaire, etc. Ces bonifications s'entrecroisent, se surajoutent et pour partie s'annulent. Plus le barème comporte d'éléments de discrimination et plus la portée de chaque élément de barème est réduite. Au final, personne ne sait si les résultats du mouvement seraient différents avec moins de bonifications puisqu'il n'existe aucun outil qui permette des simulations et des vérifications de l'utilité du dispositif. Il est vraisemblable que des barèmes épurés de la moitié de leurs éléments conduiraient peu ou prou à des résultats identiques.

L'ensemble ne peut être compris que par des spécialistes qu'organisations syndicales et services de gestion s'efforcent de former. Ainsi un outil censé garantir la transparence pour les personnels leur est en grande partie inaccessible. Surtout, l'empilement successif des bonifications rend impossible de définir et de communiquer simplement ce que sont les priorités en matière de gestion des ressources humaines. L'aide à la formulation des vœux devient un exercice complexifié, volontairement ou non, alors que les procédures de mouvement devraient garantir au candidat la prise en compte de ses vœux selon un principe simple : l'enseignant demande ce qu'il veut en allant du vœu précis vers le vœu large.

Préconisations : Doter les académies d'outils qui permettent d'évaluer l'impact des mesures envisagées ou prises dans le cadre des mouvements et de simuler leurs effets. Simplifier, élaguer les barèmes de leurs strates successives de bonifications qui finissent par s'annuler, qui empêchent toute politique RH et qui génèrent complexité et absence de lisibilité pour les enseignants.

3.2.4. Très peu de dérogations au barème

Les notes ministérielles du 6 novembre 2014 reprennent la formulation adoptée depuis de nombreuses années qui précise que le barème « constitue un outil de préparation aux opérations de gestion et ne revêt donc qu'un caractère indicatif ». Elles prévoient expressément que certaines situations personnelles, médicales ou professionnelles particulières peuvent être examinées en dehors de son application.

L'étude menée dans les départements et les académies fait clairement apparaître que l'application du « hors barème » représente une part extrêmement restreinte des opérations de mouvement.

Hormis les postes spécifiques, dont on verra dans le point 3-7 que pour beaucoup d'entre eux, dans le premier degré, c'est le barème qui prévaut, il est extrêmement rare qu'une affectation soit prononcée, qui ne respecte pas le classement établi par le barème, au mépris de la jurisprudence constante sur le sujet. S'il est normal que la très grande majorité des mutations soit fondée sur le barème, il n'est pas possible que **toutes** les situations liées aux individus ou à l'intérêt du service trouvent leur réponse dans le seul classement proposé par le barème. Il est regrettable que les instances paritaires ne fassent pas usage de toute la latitude nécessitée par le traitement de situations individuelles ne pouvant relever d'une application stricte du barème. En effet l'examen en commission paritaire doit consister à observer un **résultat** pour juger de sa pertinence au regard de la double prise en compte des personnes et de l'intérêt du service et pas seulement à vérifier par une longue procédure en amont l'exactitude du calcul du barème et à corriger d'éventuelles erreurs. Ainsi il est très rare que, même si l'administration (inspecteurs compris), voire les délégués du personnel, aient quelques raisons de penser que le classement n'est pas le bon, il puisse être opéré un correctif en commission paritaire tellement il est ancré dans les esprits, et pas seulement ceux des délégués des personnels, que le barème est un outil absolu auquel il ne saurait être dérogé. Ainsi pourra être nommé un enseignant dans un établissement où il a déjà exercé et où il serait de l'intérêt évident du service qu'il n'y revienne pas. Inversement sera validée la nomination d'un autre enseignant que celui qui y exerce depuis plusieurs années, au grand dam de l'intéressé, de l'établissement et de la stabilisation des équipes pourtant recherchée. La nomination loin de ses vœux d'un personnel concerné par une mesure de carte scolaire peut intervenir par stricte application du barème, alors même que des solutions équilibrées qui ne lèsent personne sont possibles.

Il faut donc pour l'administration assumer des décisions parfois non conformes au barème mais toujours fonder ses décisions sur des critères objectifs, c'est l'objet du point développé en 3.12.3.

Préconisation : Le choix des individus est toujours complexe. À tout le moins la mission préconise que les situations particulières, soit individuelles, soit d'école ou d'établissement, puissent être évoquées, débattues dans les instances paritaires afin d'éclairer des décisions de l'administration qui doivent pouvoir, lorsque c'est nécessaire, ne pas refléter exclusivement le classement proposé par le barème. Ce serait le vrai sens d'un dialogue social qui ne se contenterait pas de vérifier des barèmes et de faire une « confiance aveugle à l'ordinateur ».

3.3. Les objectifs nationaux concernant les rapprochements de conjoints et les personnels en situation de handicap sont respectés

L'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée, accorde une priorité de mutation, notamment aux fonctionnaires séparés de leur conjoint pour des raisons professionnelles et aux fonctionnaires handicapés. Ces priorités de mutation doivent se réaliser « dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service ».

3.3.1. Le premier degré, du fait de son organisation départementale, n'est pas concerné par les rapprochements de conjoints

La notion de rapprochements de conjoints s'inscrit dans le périmètre du département.

Ce périmètre départemental induit plusieurs conséquences pour les personnels du premier degré :

- les professeurs des écoles et instituteurs sont affectés dans un département. Les conjoints ne peuvent donc être « séparés » au sein d'un même département. Ils ne peuvent faire jouer la priorité du rapprochement de conjoints qu'au niveau du mouvement national inter départemental ;
- par ailleurs, seuls les personnels titulaires au 1^{er} septembre n-1 sont autorisés à participer au mouvement de l'année n. Cette règle revient à exclure du mouvement inter départemental tous les néo-titulaires, conformément à la réglementation qui distingue bien mutations et premières affectations.

Cette règle se justifie dans la mesure où les professeurs des écoles stagiaires sont affectés dans un département de l'académie dans laquelle ils ont réussi leurs concours.

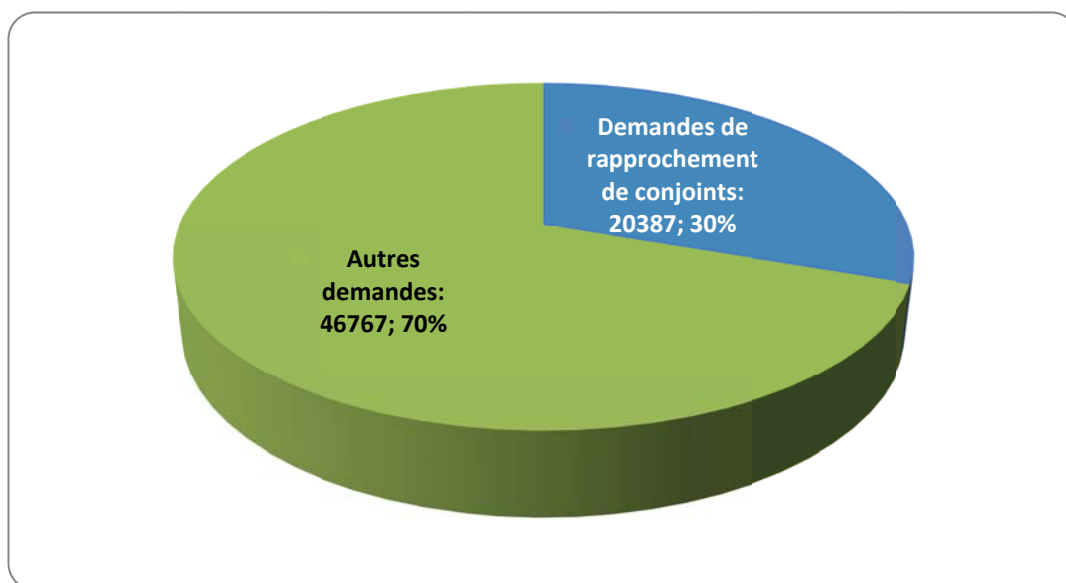
3.3.2. Le rapprochement de conjoints représente une part importante des mutations dans le second degré

La note de service ministérielle du 6 novembre 2014 pour le second degré précise que « les conjoints sont séparés dès lors qu'ils exercent leur activité professionnelle dans deux départements distincts ».

Le mouvement étant académique, les postulants ont la possibilité de faire valoir une demande de priorité pour rapprochement de conjoints qui sera examinée dans le cadre du département, voire au-delà. L'analyse des barèmes académiques montre que les points attribués au barème, soit 150,2 points, sont identiques à ceux du mouvement national dans le cadre d'un vœu départemental. Mais une bonification moindre (divisée par trois) est cependant accordée pour les vœux géographiques infra départementaux ou les vœux « commune » ou encore, comme dans l'académie de Nantes, dès lors que les conjoints sont séparés de plus de trente kilomètres. L'argument pour ces prises en compte infra départementales est que parfois l'éloignement au sein d'un même département est plus important qu'entre deux départements limitrophes. Mais le même constat peut être fait dans le premier degré où depuis des décennies le rapprochement au sein d'un même département ne joue pas. Des bonifications supplémentaires (de 190 à 600 points pour les agents en position d'activité) sont attribuées en fonction du nombre d'année de séparation.

Toutes les académies sont concernées mais de manière sensiblement différentes. En 2014, les 20 387 demandes en rapprochement de conjoints (16 506 titulaires + 3 881 néo-titulaires) représentent en moyenne 30,4 % des demandes intra-académiques. Ce volume est constant depuis plusieurs années. Ces demandes s'élèvent à plus de 50 % dans les académies de Rennes et Toulouse, plus de 45 % dans celles de Bordeaux et de Poitiers et encore plus de 42 % à Aix-Marseille et à Montpellier. Elles ne sont que de 6 et 12 % dans les académies de Créteil et de Versailles. Ces différences entre académies tiennent sans doute à la géographie des territoires – des académies urbaines et concentrées comme celles d'Ile-de-France sont moins concernées par l'éloignement géographique – mais aussi à la configuration des personnels : les néo-titulaires très nombreux dans ces académies préféreront plutôt attendre pour obtenir l'académie désirée que de faire valoir un rapprochement de conjoints à l'intérieur d'une académie où ils n'ont pas d'attache particulière.

Mouvement intra 2014 : part des demandes de rapprochement de conjoints



Ce constat amène à s'interroger sur un système qui affecte les stagiaires dans leur académie d'origine, les répartit sur tout le territoire national l'année suivante au moment de leur titularisation, et le plus souvent loin de chez eux, pour leur reconnaître une priorité à rejoindre leur région d'origine dès leur première affectation. La proposition de la mission développée supra de calibrage académique des concours aurait aussi le mérite de simplifier considérablement les opérations de mutation en évitant des mobilités successives.

Comme le montrent notamment les demandes exprimées par les néo-titulaires, la demande de mutation pour rapprochement de conjoints peut même être faite sans séparation effective constatée. En effet la note de service nationale relative au mouvement de la rentrée 2015 prévoit expressément que « les demandes de rapprochement de conjoints ne sont recevables que sur la base de situations à caractère familial ou civil établies au 1^{er} septembre 2014. **Néanmoins, la situation de séparation justifiant la demande de rapprochement de conjoints peut intervenir après cette date, mais au plus tard le 1^{er} septembre 2015** sous réserve de fournir les pièces justificatives aux dates fixées par le recteur pour le retour des confirmations des demandes ». Citons notamment pour les agents liés par un pacte civil de solidarité (PACS), l'obligation de produire une attestation de dépôt de leur déclaration fiscale commune, revenus 2014, délivrée par le centre des impôts.

La part de ces demandes sans séparation effective est extrêmement importante. Elle représente 83 % (13 653) des 16 506 demandes formulées par les enseignants titulaires au mouvement intra-académique 2014. Parmi celles-ci, 8 607 dossiers ont obtenu satisfaction, soit 53,6 %. C'est un taux de satisfaction nettement plus important que le taux moyen (de l'ordre de 45 % quel que soit le rang du vœu sur les cinq dernières années pour les titulaires). Parmi les mutations accordées au titre du rapprochement de conjoints en 2014, 6 004 situations, soit près de 70 %, concernent des dossiers sans séparation effective. Enfin, il est à noter que sur les 2 603 titulaires mutés dans les mêmes conditions, 1 344, soit 51,6 % le sont après une seule année de séparation.

L'ensemble de ces éléments confirme non seulement l'efficacité de la priorité attachée au rapprochement de conjoints mais également une application de ces priorités bien au-delà de ce qu'impose la réglementation.

La mission observe que la notion de rapprochement de conjoints peut recouvrir des situations très différentes. Ainsi des points de séparation peuvent être accordés pour des situations à la limite de la convenance personnelle lorsque la bonification vaut pour deux communes limitrophes. Par ailleurs quelle priorité accorder à un rapprochement de conjoints enseignants qui ont tout à fait la possibilité d'exercer au même endroit, même si ce n'est pas leur région d'origine ? L'interrogation de la mission ne porte pas sur la légitimité de ces demandes – un couple d'enseignants a parfaitement le droit de souhaiter exercer ailleurs ensemble – mais sur le fait que ces demandes soient bonifiées. D'une certaine manière les célibataires, c'est leur droit aussi, s'en retrouvent lésés. À tel point qu'il est de notoriété publique qu'il est préférable de signer un PACS pour obtenir sa mutation, quitte à se « dépacser » ensuite.

L'importance des effectifs concernés, la géométrie variable appliquée aux notions de séparation et de périmètre départemental, l'impact des majorations associées à cette priorité et la répartition géographique des demandes incitent à revisiter les modalités de prise en compte de la priorité au rapprochement de conjoints.

Préconisation : Dans le second degré, réduire le nombre de bonifications accordées pour les rapprochements de conjoints et cibler les situations de réelle séparation. Limiter le périmètre du rapprochement de conjoints au département.

3.3.3. La priorité au handicap est bien prise en compte selon des modalités parfois différentes suivant les académies

La priorité de mutation au titre du handicap est réservée aux bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi du 11 février 2005 portant sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. La bonification accordée, qui s'élève en règle générale à 1 000 points mais peut aller jusqu'à 3 000 points comme dans l'académie de Montpellier, **doit avoir pour objectif d'améliorer les conditions de vie de la personne handicapée**. Cet aspect est particulièrement vérifié au niveau des services déconcentrés. La majoration s'applique le plus souvent sur des vœux larges (communes avec plusieurs établissements, groupement de communes).

Les demandes sont soumises à l'avis des médecins conseillers techniques départementaux ou académiques et des groupes de travail de vérification des vœux et barèmes. Les priorités médicales obtenues aux mouvements inter académiques ou inter départementaux sont parfois revues dans le cadre des mouvements intra. C'est le cas dans les académies de Nantes et de Bordeaux où le nombre de bonifications nationales pose problème et où un réexamen de chaque vœu est opéré dans le cadre d'un travail qualitatif. Certains départements, comme le Val-de-Marne, s'inquiètent de l'augmentation des demandes de priorités médicales qui se concentrent par ailleurs sur les communes dites favorisées. Quelques personnels de direction rencontrés par la mission font par ailleurs état des difficultés de gestion créées par la concentration d'agents relevant de priorités médicales dans les établissements de centres urbains importants.

À côté des priorités liées au handicap, les services ont également à connaître des situations médicales graves qui font l'objet de suivis RH particuliers et sont traités au cas par cas en lien avec les services médicaux, sociaux et les personnels d'inspection.

Au mouvement intra académique 2014, 1 045 demandes de bonifications pour handicap ont été formulées. 815 d'entre elles ont donné lieu à mutation, soit un taux moyen de mutation de 78 %.

Les demandes pour situation médicale grave s'élevaient à 349 dossiers parmi lesquels 307 ont fait l'objet d'une mutation, soit un taux moyen de 88 %. Il apparaît donc que la priorité accordée aux personnels en situation de handicap est respectée.

Les données nationales relatives au premier degré n'ont pas été communiquées à la mission.

Préconisation : Réétudier au niveau académique ou départemental les priorités médicales, éviter de majorer tous les vœux mais réaliser un travail qualitatif en amont du mouvement qui prenne en compte à la fois les besoins des personnels et ceux des établissements.

3.4. La priorité donnée aux professeurs agrégés en lycée est peu efficiente

La note ministérielle du 6 novembre 2014 relative au mouvement du second degré rappelle que « les professeurs agrégés assurent leur service dans les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), dans les classes de lycées, dans les établissements de formation et, **exceptionnellement dans les classes de collège**. Pour cela, les recteurs définiront des bonifications significatives pour affecter les professeurs agrégés en lycées dans le cadre du mouvement intra-académique ». Cette recommandation de l'affectation des personnels agrégés en lycée figure également dans le rapport de la Cour des comptes, « gérer les enseignants autrement », paru en mai 2013.

Les résultats du mouvement 2014 montrent que sur les 4 065 professeurs agrégés mutés, la part des professeurs agrégés nommés en collèges, représente 24,2 % des affectations de professeurs agrégés en établissement scolaire, ce pourcentage oscillant entre 23,5 et 27 % ces dernières années. L'analyse des données statistiques relatives à la répartition des enseignants du second degré public devant élèves par corps et selon le type d'établissement, fait apparaître que le nombre de professeurs agrégés affectés en collège a peu varié sur les dix dernières années scolaires (9 236 en 2004-2005 et 9 042 en 2013-2014). Leur poids par rapport à l'effectif total du corps a même légèrement augmenté (19,43 % en 2004-2005 et 20,11 % en 2013-2014).

Les barèmes des académies observées prévoient pourtant des bonifications « affectation des professeurs agrégés en lycée » significatives puisqu'elles varient de 100 à 250 points (soit l'équivalent de 8 à 16 années d'ancienneté, selon le barème appliqué dans l'académie de Créteil par exemple).

Certes, certaines règles du mouvement, dans quelques académies, peuvent éventuellement conduire à limiter les effets de ces bonifications, par exemple si l'obligation est faite à des professeurs agrégés concernés par un rapprochement de conjoint de formuler des vœux larges pour tout type d'établissement ou si la bonification est trop faible pour compenser le poids de l'ancienneté des autres postulants.

Mais la raison essentielle de la persistance d'un niveau élevé d'affectation des professeurs agrégés en collège tient, selon les interlocuteurs que la mission a rencontrés, aux demandes formulées : tel que fonctionne le mouvement, toutes les priorités, bonifications accordées n'auront aucun effet si une part significative des professeurs agrégés ne demande pas à exercer en lycée, soit parce qu'ils privilégient l'affectation géographique soit parce qu'ils y ont trouvé des motifs de satisfaction. Certains limitent aussi leur demande à des postes très ciblés et relativement inaccessibles. Ce constat doit amener à poser autrement que par le seul prisme du mouvement, la question de l'affectation des professeurs agrégés en lycée. Ce qui fonde l'existence d'un corps spécifique mieux rémunéré et bénéficiant d'obligations de service réduites par rapport aux professeurs certifiés, c'est l'expertise

demandée par l'enseignement en lycée dans une perspective de continuum bac -3 / bac +3. Aucune raison particulière ne justifie que deux enseignants de collège puissent exercer devant les mêmes classes, l'un, le professeur certifié, payé moins cher et devant 18 heures hebdomadaires de service, l'autre, le professeur agrégé, mieux rémunéré et bénéficiant de maxima de service plafonnés à 15 heures hebdomadaires. La mission considère donc que les professeurs agrégés nommés en collège devraient voir leurs obligations de service alignées sur celles de leurs collègues, soit 18 heures hebdomadaires.

Préconisation : supprimer, lorsqu'elles existent, les restrictions à la mutation de professeurs agrégés en lycée ; constater que la seule procédure du mouvement ne permettra pas de réaliser l'objectif d'affecter les professeurs agrégés en lycées. Envisager l'alignement des obligations réglementaires de service des professeurs agrégés nommés en collège sur celle des professeurs certifiés.

3.5. Le premier objectif académique ou départemental, explicite ou implicite, est le plus souvent d'affecter le plus grand nombre d'enseignants à titre définitif en école ou en établissement pour favoriser la stabilité des équipes

3.5.1. Cet objectif nécessite, dans le premier comme dans le second degré, un exercice de gestion prévisionnelle de qualité et une bonne coopération des services moyens et personnels

L'étape préalable à la préparation des opérations de mouvement consiste à quantifier de la manière la plus fiable possible la capacité d'accueil qui sera arrêtée par la DGRH pour chacun des départements pour les personnels du premier degré ou pour l'académie pour chaque discipline du second degré.

Ces exercices de gestion prévisionnelle doivent nécessairement associer les services départementaux et les services rectoraux de gestion des moyens et de gestion des personnels. Ils s'inscrivent dans un cadre budgétaire de consommation d'emplois qui amène à intégrer aux processus les services financiers et de contrôle de gestion.

Dans le premier degré, à partir des prévisions de sorties définitives ou temporaires et des mesures de rentrée, l'académie est amenée à proposer à l'administration centrale le calibrage et la répartition des postes offerts aux concours académiques de professeur des écoles, puis la répartition départementale attendue en termes d'apport par le mouvement. Cet exercice « entrées / sorties » vise à aboutir à une situation académique équilibrée en termes d'emplois et d'éventuels surnombres entre les différents départements. La fiabilité des données échangées avec la DGRH, la maîtrise académique des mouvements complémentaires et des phases d'ajustement, conditionnent la réalisation des scénarios projetés. Or, cet exercice s'inscrivant dans un temps contraint, il doit être réalisé avant les constats de rentrée et consiste la plupart du temps pour les académies à valider ou infléchir les données fournies par la DGRH dans un laps de temps extrêmement réduit (de l'ordre parfois de la journée). La plupart des DASEN rencontrés ont estimé ne pas être réellement associés à ce travail préparatoire, pourtant déterminant pour les conditions de rentrée et le déroulement de l'année scolaire, non pas du fait d'une volonté des acteurs rectoraux mais à cause des délais.

La mission a également noté que les requêtes sur les sorties du corps n'étaient pas partagées entre les académies et l'administration centrale. Ainsi les modes de calcul des équivalents temps plein libérés par les temps partiels, des disponibilités et détachements varient d'un département à l'autre, ce qui nuit à la fiabilité du travail académique et à la qualité des échanges avec l'administration centrale. La DGRH, qui a indiqué être bien consciente de cette difficulté, a fait une demande de développement mais le plan de charge des services informatiques n'ont pas permis d'y répondre. Le partage d'outils entre la DGRH et les académies sur les données indispensables à la réussite de ces exercices constituerait pourtant un apport précieux et indispensable. Ce développement devrait être programmé prioritairement.

Dans le second degré, l'exercice reprend les mêmes données mais se complexifie par la nécessité de détailler pour chacune des disciplines de lycée et de lycée professionnel l'apport nécessaire à l'académie, en termes de personnels titulaires et de néo-titulaires. La construction est plus outillée que dans le premier degré. La valeur ajoutée des services académiques consiste, outre l'exercice de gestion prévisionnelle des départs, à mesurer l'effet sur les disciplines des évolutions de la démographie, de l'offre de formation et des réformes pédagogiques.

La nécessaire collaboration entre service de gestion des moyens et service de gestion des personnels du rectorat d'une part et le dialogue avec les établissements d'autre part, en associant les corps d'inspection, sont indispensables pour mener à bien le travail sur les postes à couvrir à la prochaine rentrée : supports de personnels stagiaires, postes définitifs, blocs de moyens provisoires, mesures de carte scolaire et compléments de service. Ces différents éléments impactent les postes offerts au mouvement.

Préconisation : Mieux assurer le dialogue entre académies et administration centrale pour le calibrage des recrutements et des mouvements. Mieux outiller le travail de gestion prévisionnelle dans le premier et le second degré par des requêtes partagées et clarifiées, notamment concernant les sorties du corps définitives et temporaires, l'évolution des temps partiels, etc.

3.5.2. Les départements connaissent des taux de nomination sur postes définitifs très variables dans le premier degré

Dans le premier degré, les mouvements départementaux 2012 (annexe 5) se caractérisent par le poids élevé de nominations à titre provisoire qui représentent un taux moyen proche de 40 %. Les données mises à la disposition de la mission par la DGRH, relatives à la répartition par département des affectations définitives et des affectations provisoires, se limitent aux résultats des mouvements départementaux 2012. Cependant les entretiens menés par la mission dans les départements visités confortent l'existence de fortes disparités départementales, à l'image de celles constatées en 2012 : de 9 % d'affectations provisoires en Ardèche à près de 70 % dans le Jura. Plus d'une trentaine de départements procèdent à plus de la moitié de leurs affectations à titre provisoire, pouvant engendrer un turn-over important de leurs enseignants du premier degré, difficilement compatible avec l'objectif de stabilisation des équipes. Même si des efforts sont faits pour reconduire d'une année sur l'autre les affectations provisoires prononcées, leur taux élevé représente une charge de travail importante qui entraîne des nominations plus tardives préjudiciables aux enseignants. Certains départements, aux typologies variées, montrent qu'il est possible de faire autrement. La mission a identifié plusieurs causes qui tiennent aux pratiques départementales :

- les départements à faible taux d’affectations à titre provisoire ont clairement fait de cet élément un objectif inscrit dans leurs procédures de gestion. En particulier ils cherchent à éviter la multiplication des phases successives de nomination et optimisent la première phase, contrairement à certains autres qui pratiquent encore la reformulation de vœux pour les enseignants qui n’ont pas obtenu d’affectation à titre définitif ;
- l’abandon de la valorisation de l’ancienneté de poste dans la plupart des barèmes départementaux, au profit de la seule prise en compte de l’ancienneté générale de service, favorise les demandes réitérées de mutation de la part d’enseignants non satisfaits au mouvement ;
- un nombre relativement important de départements n’impose pas l’obligation de formuler un vœu géographique (« vœu large ») aux participants obligatoires au mouvement. Ceux-ci peuvent alors se retrouver sans affectation à l’issue de la première phase du mouvement et ne seront affectés lors de la deuxième phase qu’à titre provisoire.

Un autre élément explique le nombre élevé de nominations à titre provisoire dans le premier degré : la gestion des nominations sur supports provisoires tels que les compléments de temps partiels. Si dans le second degré (cf. point 3.5.3), tous les enseignants remplaçants sont nommés dans une zone de remplacement à titre définitif, qu’ils aient vocation à effectuer des suppléances de courte ou moyenne durée ou à exercer à l’année sur un support temporairement vacant (cas des temps partiels), dans le premier degré sont théoriquement nommés sur des supports définitifs offerts au mouvement tous les enseignants destinés à assurer le remplacement des congés ou des postes temporairement vacants, le complément des décharges de direction ou de formation. Mais en général, les compléments de temps partiel ne donnent pas lieu à nomination à titre définitif compte tenu de la nature aléatoire et réversible du support d’affectation. Dans certains départements, la réforme des rythmes scolaires a généré une augmentation importante des temps partiels qui a modifié les conditions de la gestion et notamment la confection des services de complément. Certains départements utilisent la technique dite des titulaires remplaçants de secteur (TRS) qui permet d’affecter à titre définitif, sur le modèle des TZR du second degré, des remplaçants sur une zone prédéterminée par anticipation du service en général constitué du mixage d’une décharge de direction et d’un complément de temps partiel, ce service étant susceptible d’être modifié chaque année mais à l’intérieur de la zone déterminée. Cette technique utilise des formes différentes : parfois au moins un demi-service est préconstitué et communiqué en amont du mouvement ; dans d’autres cas, moins nombreux, il n’y a pas d’indication sur le service pivot, l’implantation étant faite à partir de données statistiques sur les services à pourvoir dans chacune des zones. Ce système présente l’avantage d’augmenter les nominations à titre définitif et d’éviter ainsi la reconduction chaque année de nominations à titre provisoire. Il est en général plébiscité par les organisations syndicales. Il présente l’inconvénient de distendre le lien entre supports budgétaires et affectation des personnels puisque la technique revient d’une certaine manière à faire du surbooking en affectant à titre définitif pour une activité générale de remplacement plus d’enseignants qu’il n’y a de supports de ZIL ou de brigade par anticipation d’une volumétrie de temps partiels, par nature variable dans le département et dans chacune des zones. Dans les départements rencontrés, la mission a noté que les IA-DASEN étaient bien conscients des risques et que cette technique était utilisée avec une certaine prudence (il ne peut s’agir de mobiliser la totalité des compléments de temps partiel) et après une analyse approfondie. Elle s’avère en général positive sous ces réserves.

Elle devrait s'accompagner d'une réflexion à la fois nationale et départementale sur l'évolution du système de remplacement dans le premier degré selon les axes suivants :

- il n'est pas toujours pertinent de distinguer plusieurs types de remplaçants : brigade départementale (certains départements distinguent encore les brigades dédiées aux décharges des maîtres formateurs ou des directeurs, les brigades destinées à l'ASH sont parfois distinctes), les zones d'intervention localisée, les titulaires remplaçants de secteur, etc. ;
- il convient de veiller à l'orthodoxie budgétaire en évitant de généraliser un système qui ne pourrait être maîtrisé, surtout dans une perspective pluri annuelle ;
- la question du niveau de gestion du remplacement, départemental ou de circonscription, se pose également. Il n'y a pas de réponse générale car cela dépend de la configuration de chaque département (urbain concentré, rural, etc.). En tout cas, le mixage actuel observé – certaines catégories de remplaçants sont gérées au niveau départemental, d'autres au niveau de la circonscription – n'est pas toujours de nature à optimiser le potentiel de remplacement, ni à en assurer l'efficacité pédagogique. Peut ainsi se développer la nomination de deux enseignants remplaçants différents dans la même école pour des supports de nature différente. La réforme des rythmes scolaires et les conséquences qu'elle a sur le service des maîtres doivent être l'occasion de remettre à plat et de réfléchir à l'organisation du système de remplacement.

Préconisation : Dans le premier degré, nommer le plus tôt possible le plus grand nombre d'enseignants à titre définitif. Retenir l'obligation de formuler un vœu géographique large pour tous les participants obligatoires. Généraliser les bonnes pratiques départementales (le mode opératoire des TRS peut être un outil) et éviter la multiplication des phases qui retarde les opérations d'affectation. Envisager une refonte du système de remplacement.

3.5.3. De même le taux de couverture des postes offerts au mouvement du second degré diffère sensiblement suivant les académies

Sur les 27 589 postes offerts au mouvement 2014 du second degré, 10 123 restent vacants à l'issue de la procédure, soit un taux de couverture moyen de 63,3%. Cet indicateur a oscillé entre 70,7 % (2006) et 58,5 % (2012) au fil des années entre 2006 et 2014.

Cependant les taux 2014 sont très différents d'une académie à l'autre. Ce taux est élevé dans les académies telles que Créteil (72 %), Versailles (73,4 %), Amiens (70,4 %), Nantes (70,1 %), Nice (72,7 %) alors qu'il n'est que de 56,5 % à Lille, 55,4 % à Montpellier et 58,6 % à Rouen. Dans ces dernières académies, près d'un poste sur deux reste vacant à l'issue du mouvement. On ne peut pas établir de corrélation évidente sur ce critère avec la typologie d'académies selon leur degré d'attractivité et de taux de titulaires. Ainsi une académie très déficitaire en titulaires comme Créteil couvre pourtant ses besoins (en tous cas à l'issue du mouvement) à plus de 70 % alors qu'une académie comme celle de Montpellier, a priori bénéficiant d'un taux de titulaires nettement plus favorable, ne les couvre qu'à 55 %. L'argument entendu selon lequel des zones à l'intérieur des académies sont moins demandées ce qui laisserait des postes vacants ne vaut pas : d'une part, c'est vrai dans toutes les académies et cela ne saurait expliquer les écarts ; d'autre part, des techniques existent dans les procédures de mouvement – et heureusement, c'est même leur objectif – pour affecter des enseignants là où ils ne souhaitaient pas a priori aller. La mission formule une hypothèse

qui nous paraît la seule explication possible : la priorité donnée à la nomination sur postes définitifs en établissement conduit certaines académies à bloquer les postes de TZR vacants ou se retrouvant vacants en cours de mouvement. Cette technique a pour objet de n'offrir des postes de TZR qu'à concurrence des titulaires à nommer une fois pourvus les postes définitifs en établissement. Elle nécessite une grande réactivité au cours des opérations de mouvement. Son résultat est que théoriquement, il ne peut y avoir de TZR dans une discipline où resteraient des postes vacants en établissement. Le procédé utilisé, si la demande n'est pas égale à l'offre – et c'est souvent le cas – est celui de la nomination dite « en extension » sur des vœux non formulés, qui peut être pratiquée pour les entrants dans l'académie, en particulier les néo-titulaires. Inversement si cette technique n'est pas utilisée et si l'académie a maintenu un nombre de postes en zone de remplacement supérieur à celui qui résulterait de la stricte différence entre titulaires à nommer et postes vacants en établissement, cela conduit mécaniquement à laisser des postes vacants en établissement au profit d'une couverture plus étendue en TZR, lesquels sont ensuite nommés à titre provisoire sur les postes restés vacants.

Ce peut être une volonté dans le cadre d'une politique RH qui privilégierait le remplacement par des titulaires et qui voudrait stabiliser des contractuels. Mais il n'a pas semblé à la mission que tel était le cas. Dans la plupart des académies rencontrées, ces questions sont considérées comme très techniques et ne relevant pas d'arbitrage stratégique. On voit pourtant l'incidence que peut avoir telle ou telle technique sur la gestion des ressources humaines et donc sur le bon fonctionnement des établissements.

Préconisation : il n'entre pas dans les objectifs de la mission de préconiser aux académies tel ou tel mode opératoire. Elle pense au contraire que les académies doivent bénéficier d'une plus grande latitude qu'aujourd'hui pour déterminer leurs stratégies et leurs procédures de mouvement. Mais elle souhaite attirer l'attention sur la cohérence à mettre en œuvre entre des objectifs affichés tels que la priorité accordée à des nominations à titre définitif en établissement et des procédures qui, de fait, conduisent à leur contraire.

3.6. Les postes spécifiques sont utilisés pour l'adéquation postes / personnes, mais sont loin de pouvoir répondre à la question de l'affectation sur des postes peu attractifs en particulier pour l'éducation prioritaire

3.6.1. Hors CPGE, les postes spécifiques nationaux sont peu pertinents

Dans le cadre du mouvement inter-académique, un mouvement spécifique est organisé, essentiellement, pour les postes :

- en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ;
- en sections internationales ;
- en classes de brevet de technicien supérieur (BTS) dans certaines spécialités ;
- de professeurs de lycée professionnel (PLP) requérant des compétences professionnelles particulières ;
- de chefs de travaux.

Les candidats doivent déposer en ligne un CV en remplissant toutes les rubriques permettant d'apprécier qu'ils remplissent toutes les conditions nécessaires (qualifications, compétences et activités professionnelles). La candidature est consultée en ligne d'une part par les chefs d'établissement, les inspecteurs et les recteurs chargés d'émettre un avis, d'autre part par l'administration centrale et l'inspection générale.

Les candidats sont tenus par ailleurs, de rédiger une lettre de motivation par laquelle ils explicitent leur démarche, notamment dans le cas où ils sont candidats sur plusieurs mouvements spécifiques. Dans tous les cas, les candidats doivent faire apparaître dans leur lettre leurs compétences à occuper le poste et les fonctions sollicitées.

Les mouvements sur postes spécifiques nationaux font appel à l'expertise de l'inspection générale de l'éducation nationale :

- soit les inspecteurs généraux ont un contact direct avec les candidats (en particulier pour les CPGE) ;
- soit ce sont les rapports des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) et/ou les dossiers avec les avis des chefs d'établissement qui déterminent le choix des inspecteurs généraux.

La contrainte qui limite l'efficacité du dispositif est liée au calendrier situé très en amont de la rentrée scolaire. En effet, les candidats doivent formuler leurs vœux au mois de novembre précédant la rentrée scolaire. La procédure très précoce dans le calendrier ne peut de fait porter que sur les seuls postes réellement vacants au 30 novembre de l'année n-1, ce qui exclut toute possibilité d'affectation à titre définitif sur les postes spécifiques qui se libèrent soit en cours de mouvement, soit par départ à la retraite non anticipé. La conséquence résiduelle en est que beaucoup de postes demeurent vacants et sont pourvus à titre provisoire. Les contraintes de calendrier conduisent les académies à solliciter durant une année des faisant-fonctions qui ne pourront postuler que l'année suivante. Qui plus est, la presque totalité des candidats sont issus de l'académie alors même que la justification à la procédure nationale est d'élargir les viviers de recrutement.

Sur l'ensemble des mouvements spécifiques, 1 507 agents obtiennent satisfaction, soit 23 % des participants. Parmi eux, 1 048 (soit 69,5 %) ne changent pas d'académie. Le caractère très majoritairement intra-académique des mouvements spécifiques est encore plus accentué pour le mouvement des chefs de travaux (79,5 % et 84,9 %) et celui des directeurs de centre d'information et d'orientation dont les deux mutés en 2014 le sont à l'intra. Les mouvements en CPGE représentent 53,5 % des demandes de mutation sur postes spécifiques (– 3 % par rapport à 2013) ; les professeurs agrégés forment à eux seuls 94,9 % des candidatures (+ 0,5 pts par rapport à 2013).

MOUVEMENTS	2013						2014					
	Total des demandes		Total des mutés Tx de mut		Dont mutés intra		Total des demandes		Total des mutés Tx de mut		Dont mutés intra	
	Valeur	Part			Valeur	Part	Valeur	Part			Valeur	Part
101/102 Théâtre/Cinéma	279	4,4	39	14	26	66,7	281	4,3	36	12,8	27	75
445 PLP spéc requérant certaines compétences	351	5,5	83	23,6	50	60,2	451	6,9	162	35,9	123	75,9
ARTS Disciplines artistiques	108	1,7	47	43,5	32	68,1	139	2,1	53	38,1	32	60,4
BTS Économie et gestion	297	4,7	80	26,9	57	71,3	305	4,7	80	26,2	48	60
BTS Sciences et techniques industrielles	194	3	23	11,9	14	60,9	206	3,1	41	19,9	24	58,5
BTS Sciences physiques	216	3,4	36	16,7	19	52,8	257	3,9	23	8,9	17	73,9
Chefs de travaux de lycées professionnels	450	7,1	137	30,4	110	80,3	421	6,4	127	30,2	101	79,5
Chefs de travaux de lycées techniques	259	4,1	91	35,1	73	80,2	245	3,7	93	38	79	84,9
CINT Sections internationales	546	8,6	88	16,1	54	61,4	635	9,7	112	17,6	71	63,4
CO/CIO Personnels d'orientation et d'information	20	0,3	5	25	5	100	21	0,3	2	9,5	2	100
CPGE Classes préparatoires aux grandes écoles	3 602	56,5	724	20,1	472	65,2	3 508	53,6	752	21,4	514	68,4
PLP Dessin arts appliqués aux métiers d'art	57	0,9	7	12,3	4	57,1	80	1,2	26	32,5	10	38,5
Total	6 379	100	1 360	21,3	916	67,4	6 549	100	1 507	23	1 048	69,5

Préconisation : La mission au regard du faible taux de rendement des postes spécifiques nationaux et des contraintes qu'ils génèrent, suggère la suppression du dispositif à l'exception des postes spécifiques CPGE dont le recrutement fait appel aux inspections générales disciplinaires.

En revanche, la mission propose la création de postes spécifiques à l'initiative des académies, mais à recrutement national. Cette catégorie de postes spécifiques qui ne modifierait pas le calibrage général du mouvement, permettrait d'élargir le potentiel de recrutement, notamment lorsqu'il s'agit de disciplines rares ou encore pour élargir les possibilités de recrutement dans des zones moins attractives. À titre d'exemple, l'académie de Montpellier pourrait créer des postes spécifiques à recrutement national « Lozère » pour élargir le recrutement dans des zones peu attractives au mouvement intra.

3.6.2. Les postes spécifiques académiques: une efficience relativement faible globalement, un nombre élevé de postes qui restent vacants

Dans le même esprit, les recteurs ont créé des postes spécifiques académiques ouverts au mouvement intra-académique. L'affectation sur ces postes suppose une bonne adéquation entre les exigences de ceux-ci et les aptitudes des candidats. Le recteur prononce les affectations sur ce type de postes après un examen approfondi des demandes et une sélection des candidats, qui font l'objet ou non d'une audition. Bien que la liste n'en soit pas exhaustive et dépende des politiques conduites dans les académies, on trouve généralement :

- les postes comportant une double compétence disciplinaire ;
- les postes de sections européennes ;
- les postes de spécialités rares ;
- les postes en éducation prioritaire.

Dans une moindre mesure, le phénomène constaté pour le mouvement spécifique national est également observé dans les mouvements spécifiques académiques. Même si les calendriers sont moins contraints, les modalités spécifiques d'affectation sur ces postes ne permettent pas de pourvoir à titre définitif les emplois qui se libèrent en cours de mouvement. Encore une fois, le dispositif ne s'avère pertinent que pour les postes vacants au moment de l'ouverture des opérations de mouvement. Plus encore que pour le mouvement national, les titulaires de postes spécifiques académiques participent autant que leurs collègues, au mouvement général et libèrent leur support sans qu'il puisse être à nouveau pourvu à titre définitif lors des opérations de mouvement. On rencontre ce phénomène particulièrement en éducation prioritaire où on enregistre une forte mobilité sortante des réseaux ainsi que pour les postes en section européenne. Par exemple, un professeur d'histoire-géographie qui assure l'enseignement dans sa discipline en langue anglaise en section européenne peut participer au mouvement dans sa discipline de recrutement, à savoir en histoire géographie et sa situation sera traitée dans le cadre du mouvement intra. Le poste qu'il libère ne pourra plus être pourvu dans le cadre du mouvement spécifique académique. Si l'académie n'est pas en mesure de pourvoir le poste à titre provisoire par un TZR ou un contractuel habilité pour enseigner en langue anglaise, c'est tout le fonctionnement de la section européenne qui est remis en cause.

Préconisation : pour éviter que les postes spécifiques se libérant dans le cadre du mouvement ne demeurent vacants, la mission propose que ces postes puissent faire l'objet de recueil de candidatures selon le principe général du mouvement : tous les postes sont susceptibles d'être vacants et peuvent donc être demandés. Cela suppose que la liste des postes spécifiques soit préalablement connue (c'est le cas) et communiquée aux enseignants. Ils seraient pourvus à partir d'une liste de candidats validée par les inspecteurs et/ou les chefs d'établissement.

3.6.3. En éducation prioritaire : les postes spécifiques n'ont pas d'effet sur l'attractivité

L'utilisation de postes spécifiques académiques en éducation prioritaire répond à plusieurs objectifs :

- éviter qu'en application du barème du mouvement intra-académique, ce ne soit les plus petits barèmes et donc les maîtres les moins expérimentés qui arrivent sur ces postes ;
- nommer des maîtres chevronnés et motivés susceptibles de mettre en œuvre une pédagogie adaptée à des publics plus difficiles ;
- favoriser la stabilité des équipes pédagogiques.

Les observations qui ont été faites par la mission témoignent que l'attractivité géographique de l'établissement prime sur toutes les autres considérations. C'est ainsi que les établissements REP+ situés dans des territoires attractifs n'ont aucune difficulté à pourvoir leurs postes spécifiques, y compris par des professeurs ayant développé des stratégies de mobilité au travers des postes en éducation prioritaire (affectation en éducation prioritaire à l'issue du concours en académie peu attractive suivie d'une candidature bonifiée pour exercice en REP+ sur des postes spécifiques REP en académie attractive).

En revanche, on observe que les postes en éducation prioritaire situés dans des zones géographiques peu attractives ne génèrent peu, voire aucune candidature. En ce cas, l'administration académique est contrainte d'affecter sur les emplois restés vacants, soit des titulaires de zone de remplacement en affectation à l'année, soit des professeurs contractuels. Le constat que la mission est tenue d'opérer montre que les objectifs recherchés d'affectation de maîtres chevronnés et de stabilisation des équipes ne sont absolument pas atteints, bien au contraire. La Cour des Comptes avait déjà fait le même constat dans son rapport précité. Dans certains établissements, l'utilisation des postes spécifiques conduit à ne pas effectuer d'affectation à titre définitif, à multiplier les affectations à titre provisoire des néo-titulaires nommés sur zone de remplacement ou à affecter en grand nombre des personnels contractuels.

Une bonification de points en sortie au mouvement inter ou au mouvement intra, obtenue après plusieurs années d'exercice en éducation prioritaire, est mise en œuvre. Toutefois, la valeur relative de la bonification, à comparer notamment aux bonifications liées aux priorités légales en réduit notablement l'effet.

En revanche, l'expérience montre que certains personnels affectés à l'année en éducation prioritaire (TZR ou contractuels) ont pu acquérir un savoir-faire dans les fonctions qu'ils ont assurées et les chefs d'établissement sont demandeurs que les personnels volontaires puissent être maintenus à titre définitif dans l'établissement. Cette solution mérite d'être étudiée par les académies car elle constitue une source de recrutement et de stabilisation particulièrement intéressante pour les établissements en éducation prioritaire situés dans des zones géographiques peu sollicitées au

mouvement. Elle suppose aussi une stratégie nationale claire qui permette la stabilisation dans l'académie concernée des contractuels ayant réussi le concours.

La nécessité de stabiliser des équipes pédagogiques compétentes et volontaires particulièrement dans les secteurs les plus difficiles et les moins attractifs de l'éducation prioritaire ne fait pas débat. Elle ne peut toutefois trouver de solution dans le strict cadre du mouvement. Force est de constater que tout ce qui a été mis en place pour attirer des enseignants dans ces secteurs a régulièrement échoué depuis des décennies. Les bonifications indiciaires ou les avancements de carrière mis en place sont certes utiles, ils viennent reconnaître l'investissement des équipes, mais ils n'ont pas ou peu d'effets sur l'attractivité des postes et donc sur la rotation des équipes. Les récentes mesures de diminution des obligations réglementaires de service prises en faveur des réseaux REP + de l'éducation prioritaire sont très importantes en ce qu'elles favorisent le travail d'équipe des enseignants. Elles seront donc tout particulièrement appréciées des jeunes enseignants qui ont encore plus besoin que les autres d'un travail collectif avec leurs collègues, qu'ils soient du premier ou du second degré. Mais il y a fort à parier que ces mesures (ce n'est d'ailleurs pas leur objectif premier) ne modifieront pas sensiblement la demande pour être nommé dans ces établissements. Il en est de même des bonifications mises en place dans le strict cadre du mouvement, permettant de faciliter après 5 années passées en éducation prioritaire la satisfaction des vœux de mutation. Elles sont appréciées par les personnels concernés et doivent être maintenues mais elles ne font pas évoluer sensiblement le nombre de candidatures pour les postes les plus difficiles.

3.6.4. L'inéluctabilité de l'affectation de jeunes enseignants en éducation prioritaire doit conduire à renforcer leur accompagnement social et pédagogique

Il faut se demander si l'objectif de départ qui fonctionne comme une incantation, à savoir ne pas nommer des enseignants débutants sur les postes les plus difficiles, ne doit pas être revisité. Il y a en effet une contradiction entre l'objectif assigné et le fait de nommer une grande partie des nouveaux enseignants dans les académies de Créteil et Versailles où ils ont de bien plus fortes probabilités d'être affectés à La Courneuve, Stains, Villiers-le-Bel ou Argenteuil plutôt que Neuilly-sur-Seine ou Saint-Mandé. Or, il est très difficile de procéder autrement, même si les mesures proposées dans ce rapport peuvent rééquilibrer – mais en partie seulement – les flux entre enseignants débutants et enseignants chevronnés. À vrai dire il y a très peu de raisons pour qu'un enseignant expérimenté, qui la plupart du temps a déjà exercé en début de carrière dans un établissement difficile, y retourne quels que soient les avantages consentis, d'autant plus s'il a rejoint le territoire de son choix. La mission considère que ce sujet doit être abordé autrement. La question n'est pas tant l'inexpérience des jeunes enseignants, largement contrebalancée par leur enthousiasme, que les conditions qui leur sont faites à l'entrée dans le métier, conditions d'accompagnement pédagogique pour lesquelles beaucoup est fait (voir point 3.8) mais surtout conditions matérielles et sociales. Pour beaucoup d'enseignants nommés en début de carrière en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-d'Oise, ce ne sont pas les conditions d'exercice du métier qui les font partir. Beaucoup disent avoir trouvé, avec les publics difficiles qu'ils ont à encadrer, les raisons pour lesquelles ils ont choisi ce métier. La plupart, lorsqu'ils ont regagné leur région, ne parlent pas en mal des années passées, bien au contraire. Ce qui les amène à partir le plus tôt possible, ce sont pour beaucoup les conditions matérielles, de transport, de logement, surtout pour ceux qui sont affectés en région parisienne. Si, au lieu de sempiternellement répéter que ces jeunes enseignants ne devraient pas être là, on s'attelle réellement à la question du logement en Ile-de-France, en offrant des logements, en construisant, pourquoi pas, des résidences enseignantes, en retrouvant, en relation avec les collectivités locales, ce

qui a pu être fait pour les instituteurs du siècle dernier, on permettrait sinon d'augmenter l'attractivité de ces postes, tout au moins de faciliter le maintien de ces jeunes enseignants pendant au moins 3 ans dans les établissements concernés et de retarder leur départ. Certaines initiatives ont été prises dans les académies en ce sens mais elles devraient être développées à une tout autre échelle.

Préconisation : constater que l'objectif de ne pas nommer de jeunes enseignants dans les territoires ou établissements difficiles est inatteignable et ne peut relever des procédures de mutation. En revanche développer un plan ambitieux d'accompagnement social et pédagogique de ces jeunes enseignants, en particulier relatif au logement, qui doit être considéré comme une priorité nationale et académique.

3.7. Dans le premier degré, des postes spécifiques encore très liés au barème

Plus encore que dans le second degré, dans le premier degré, le barème reste le moyen essentiel d'affectation des personnels. Néanmoins, le premier degré connaît aussi de nombreux postes spécifiques départementaux qui sont liés à la possession de certifications délivrées après réussite à un examen (le certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées [CAPASH], le certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles-maître formateur [CAFIPEMF]), ou à l'inscription sur une liste d'aptitude pour les directeurs d'école après entretien avec une commission de sélection. Le nombre de postes concernés par ces certifications spécifiques est important. À titre d'exemple, dans le département du Val-de-Marne, 1 197 postes sur 6 955 soit 17,2 % répondent à cette catégorie; dans le département de la Seine-et-Marne, 1 739 postes sur 9 907, soit 17,55 % et dans le département de l'Hérault, 772 postes sur 4 827, soit 16 %. En règle générale les candidats à ces postes qui détiennent la certification requise sont départagés par le barème.

Les IA-DASEN peuvent également créer des postes spécifiques départementaux, soit avec certification, soit hors certification, pour lesquels des modalités de choix hors barème de candidats sont théoriquement possibles. Il peut s'agir de postes de conseillers de circonscription, de certains postes de direction, de postes de référents ASH, de postes de coordonnateur de réseau d'éducation prioritaire, de maîtres de plus que de classes, de maîtres dédiés à l'accueil des enfants de moins de 3 ans. Ces postes sont ouverts au mouvement dans le cadre de modalités spécifiques. Les candidats doivent justifier éventuellement du titre ou diplôme correspondant ; ils font acte de candidature assortie d'une lettre de motivation et peuvent être entendus en entretien. Le plus souvent, la commission d'entretien formule un avis – favorable ou défavorable – à la candidature et l'affectation est prononcée au barème parmi les candidats ayant recueilli un avis favorable de la commission.

Cette manière d'opérer, si elle constitue une avancée par rapport au seul barème, apparaît comme une étape vers un recrutement plus qualitatif. La commission de recrutement a la capacité d'éliminer les candidats ne présentant manifestement pas un profil adapté au poste ; en revanche, elle ne dispose pas d'une réelle capacité de choix entre les candidats ayant obtenu un avis favorable. Des stratégies de contournement sont parfois utilisées par les départements consistant à opérer une discrimination fine entre avis favorable et avis très favorable, de manière à limiter les effets du barème ; d'autres départements multiplient les avis défavorables pour réduire dans les mêmes conditions les effets de barème. Cette méthode génère beaucoup d'incompréhensions pour les candidats ayant recueilli un avis défavorable, l'avis étant perçu comme une insatisfaction de

l'institution sur la manière de servir du candidat, ce qui pose problème dès lors qu'il s'agit simplement pour l'administration de pouvoir conserver une liberté de choix et non de porter une appréciation sur les candidats.

Pour le recrutement des maîtres supplémentaires (maîtres de plus que de classes) en éducation prioritaire, les départements ont choisi des modalités différentes selon les configurations et les choix ont été opérés soit au niveau académique, soit au niveau départemental. Certains départements ont choisi l'identification de postes à profil avec des modalités de nomination du type de celles décrites précédemment. Les candidats font acte de candidature par lettre de motivation, sont entendus par une commission de sélection et l'affectation est prononcée au barème parmi les avis favorables émis par la commission. D'autres départements ont pourvu le poste de maître supplémentaire par un enseignant chevronné de l'école, le poste libéré au sein de l'école étant pourvu à titre provisoire ou définitif selon les cas. Parfois dans le même département on a fait cohabiter les deux méthodes : certains postes sont publiés comme spécifiques et donnent lieu en général à recrutement externe, d'autres sont pourvus par un maître de l'école volontaire sur proposition de l'IEN. À chaque fois, c'est l'analyse au plus près du terrain par l'IEN de circonscription qui est le garant de l'efficacité pédagogique. Si le recrutement parmi les enseignants de l'école permet de ne pas faire participer au mouvement départemental un enseignant qui reste dans la même école, le cas où le processus générerait des affectations à titre provisoire n'est pas souhaitable dans une école nécessitant particulièrement une stabilité des équipes.

Pour les petites sections de maternelle, le poste « ordinaire » de classe de moins de 3 ans n'est en général pas fléché. En revanche, les départements ayant développé des classes en réseau avec des crèches ont recours à un recrutement sur postes spécifiques, justifié par la nécessité d'une expertise particulière du maître de la classe pour l'accueil des très jeunes enfants et un projet pédagogique spécifique.

Pour ces situations de maîtres supplémentaires et de petites sections, le choix de « profiler » les postes doit être fait au plus près du terrain avec les inspecteurs de circonscription. La mission a pu constater qu'une véritable réflexion pédagogique est en œuvre au niveau des départements et des circonscriptions pour définir les modalités les plus adaptées. Cette articulation entre préconisations pédagogiques et problématiques RH est suffisamment rare pour être préservée. Aussi la mission n'est pas favorable à des prescriptions nationales ou académiques sur le sujet. Il paraît largement préférable de faire confiance aux acteurs de terrain qui doivent être confortés dans leur volonté de trouver les réponses les plus adaptées à la diversité des situations.

Pour la direction d'école, la fonction est conditionnée à une inscription sur une liste d'aptitude aux fonctions de direction. Les représentants du personnel considèrent que la liste d'aptitude est une condition suffisante pour l'exercice de fonctions de direction dans n'importe quelle école et que c'est le barème qui doit conditionner l'affectation des directeurs. Rappelons que ce barème repose principalement sur l'ancienneté générale de service. Donc un enseignant plus ancien mais tout juste inscrit sur la liste d'aptitude aux fonctions de direction d'école et n'ayant aucune ancienneté de direction aura un barème plus important que celui qui est déjà chevronné dans les fonctions de direction. La mission n'a trouvé nulle part dans le barème de prise en compte de l'ancienneté dans les fonctions de direction.

Néanmoins, les IA-DASEN considèrent quant à eux et de manière très large que la fonction de direction d'école a considérablement évolué et que la direction d'écoles importantes ou situées en

éducation prioritaire nécessite une attention toute particulière qui ne peut relever du seul barème. Pour autant, peu se sont engagés encore dans la nomination « à profil ». Dans un des départements visités (la Sarthe), tous les postes de direction d'écoles bénéficiant d'une décharge à temps complet et d'écoles en réseau d'éducation prioritaire sont clairement affichés depuis trois ans comme relevant d'un classement sur la base d'un travail effectué par les inspecteurs. L'affectation est prononcée dans l'ordre du classement, indépendamment du barème. Cette méthode encore rarement utilisée apparaît comme assurant la meilleure adéquation entre le profil recherché et la personne susceptible d'occuper cet emploi. Pour le cas des directions d'école, compte tenu de la volonté très largement partagée de tous les départements d'avancer dans le sens d'une prise en compte plus qualitative pour les écoles importantes et en éducation prioritaire, une politique académique concertée serait de nature à aider les IA-DASEN à la mettre en œuvre.

Une véritable ouverture est engagée dans le premier degré sur des recrutements plus qualitatifs même si le mode opératoire retenu a le souci de préserver les partenaires sociaux très attachés au barème. La mission a pu relever, et la démarche est tout à fait intéressante, le rôle tenu par les inspecteurs de circonscription qui effectuent un véritable travail de repérage des compétences au sein de leur circonscription et qui sollicitent les candidatures des maîtres qu'ils ont jugés plus à même de correspondre au profil recherché. Ce point est développé en 3.9.2.

3.8. Une attention particulière à l'entrée dans le métier

Dans toutes les académies et les départements, l'accueil des nouveaux enseignants est une problématique considérée comme prioritaire et qui a donné lieu à des réponses différenciées, dans un contexte marqué par l'évolution de la formation initiale des enseignants. De 2010 à 2012, la suppression de la formation initiale des enseignants a conduit les académies à investir prioritairement dans l'accueil et l'accompagnement pédagogique des stagiaires nommés à temps complet. La réservation de supports stagiaires a nécessité bien souvent de bloquer des postes vacants de titulaires et a donc réduit la fluidité des mouvements. Les préparations des rentrées 2013 (avec la nomination comme contractuels des admissibles aux concours) et 2014 (arrivée de deux cohortes de concours) ont été particulièrement délicates pour les services académiques qui se sont fortement mobilisés pour assurer la réussite de la réintroduction d'une formation initiale des enseignants. La préparation de la rentrée 2015 est la première à se faire entièrement selon les nouvelles modalités de formation et de nomination des stagiaires.

3.8.1. L'attention portée aux nouveaux enseignants se déplace des néo-titulaires aux stagiaires du fait des nouvelles modalités de formation

Dans le second degré, les stagiaires sont amenés à suivre une formation à l'ESPE qui est généralement implantée sur un voire deux sites académiques selon les spécialités disciplinaires. Les académies se trouvent dans l'obligation de faciliter le travail et limiter les déplacements des stagiaires en les affectant dans des établissements géographiquement proches des lieux de formation. Cette contrainte a conduit les académies à opérer des réservations de postes avant le mouvement intra destinées à accueillir les stagiaires lauréats des concours. Elle conduit également à générer des distorsions entre départements d'une même académie. Ainsi, dans l'académie de Montpellier, c'est le département de l'Hérault qui accueille 65 % des stagiaires alors que le Gard n'en accueille que 23 % et les départements des Pyrénées Orientales et l'Aude, respectivement 7 et 6 % des stagiaires. Ce phénomène est tout à fait comparable dans les autres académies visitées. Cette

situation qui est incontournable pour les lauréats du concours rénové encore étudiants est quelque peu moins contraignante pour ceux déjà titulaires du master pour lesquels les ESPE ont bâti un plan de formation adapté et plus limité dans la semaine. Pour cette catégorie de stagiaires, des affectations plus éloignées des centres urbains ont été réalisées par les académies, en particulier pour ne pas obérer tous les postes potentiellement attractifs du mouvement intra-académique et maintenir un dialogue constructif avec les organisations syndicales.

Dans l'académie de Nantes, l'accueil des enseignants stagiaires a représenté une contrainte forte en matière de GRH dans la mesure où le blocage de certains postes a eu une incidence certaine sur la fluidité du mouvement des enseignants. L'objectif était de faire réussir les stagiaires, ce qui a conduit l'académie à éviter de les mettre dans des conditions d'éloignement trop important. Chaque DOS départementale avait un volume de stagiaires à implanter avec une visée pédagogique. Le travail a été opéré avec l'appui des IA-IPR qui ont validé les implantations identifiées après examen des conditions d'encadrement et de tutorat des supports réservés.

Dans l'académie d'Amiens, l'accueil des stagiaires a été anticipé par le blocage de postes avant le début de la phase intra-académique. Eu égard au nombre de postes offerts au mouvement (1 088), les postes bloqués (231 avant l'algorithme) pour les stagiaires ont influé nécessairement sur la fluidité du mouvement, en particulier dans certaines disciplines et certains départements (exemple : espagnol, allemand, lettres modernes, éducation physique et sportive, lettres / histoire-géographie dans la Somme ; histoire-géographie, documentation, conseillers principaux d'éducation, sciences physiques dans tous les départements, etc.).

Dans le premier degré, l'organisation de la formation ne subit pas les mêmes difficultés d'organisation que dans le second degré, à la fois parce qu'il n'y a pas de spécialité disciplinaire, mais surtout parce que les ESPE ont conservé l'organisation départementale issue des ex-instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), voire des anciennes écoles normales.

Les IA-DASEN ont répondu à la volonté de rapprocher le plus possible les stagiaires de leurs lieux de formation, malgré les difficultés à trouver les ressources d'accompagnement pédagogique nécessaires.

Selon les départements, les lauréats de concours ont bénéficié ou non de supports protégés. Dans l'académie d'Amiens, le département de la Somme a procédé à l'identification de berceaux pour les stagiaires avant le mouvement, y compris pour les lauréats du concours exceptionnel, mais les postes réservés n'ont pas été limités à la zone urbaine d'Amiens et ont été répartis sur l'ensemble du département. Dans l'académie de Nantes en revanche, dans le département de la Sarthe, aucun poste n'a été réservé avant le mouvement ni pour les stagiaires du concours exceptionnel, ni pour les stagiaires du concours réservés qui ont été positionnés sur les mi-temps de décharges de direction ainsi que sur les rompus de temps partiel.

Dans l'académie de Créteil, le département du Val-de-Marne a réservé avant les phases du mouvement un support pour chaque stagiaire à temps plein issu du concours exceptionnel ; l'affectation des stagiaires étant prononcée après avis de l'IEN de circonscription. S'agissant des stagiaires à mi-temps, ils ont été positionnés sur des groupements constitués par 2 quarts de décharge de direction des écoles à 5 classes situées hors des zones d'éducation prioritaire.

Les nouvelles modalités de formation des maîtres ont eu l'effet de mobiliser les moyens d'accompagnement très prioritairement sur les stagiaires.

Dans le second degré, si l'on peut considérer que les stagiaires bénéficient d'une situation privilégiée puisqu'ils sont maintenus dans leur académie d'origine et affectés sur des supports protégés, tant sur le plan géographique que sur la difficulté d'exercice, l'année de titularisation marque un changement profond dans les modalités d'affectation puisqu'ils quittent très généralement l'académie où ils ont effectué leur stage.

Dans le premier degré, les néo-titulaires demeurent affectés dans le département où ils ont été nommés à l'issue du concours. Si le contexte est moins déstabilisant que pour leurs homologues du second degré, ils perdent le privilège qu'ils avaient en qualité de stagiaire et se trouvent affectés dans les conditions définies par le barème départemental.

3.8.2. La difficulté d'assurer la continuité stagiaire-titulaire dans le 2nd degré

Pour les néo-titulaires du premier degré, ils ont été suivis en tant que stagiaire dans le département par leur tuteur, conseiller pédagogique et inspecteur de circonscription et la continuité de l'accompagnement en tant que titulaire s'effectue aisément, particulièrement pour les néo-titulaires ayant été repérés comme « fragiles » durant leur année de stage.

Pour les néo-titulaires du second degré, ceux-ci sont affectés majoritairement dans une académie différente de celle où ils ont été formés en tant que stagiaire et leur nouvelle académie d'affectation n'a connaissance ni du cursus de formation qu'ils ont suivi, ni des éléments de leur évaluation, ce qui ne permet pas d'assurer un continuum d'accompagnement entre l'année de stage et la première année de titulaire. En outre, il convient de souligner que les académies ont largement mobilisé tout leur potentiel de formation et d'accompagnement pédagogique pour les cohortes de stagiaires et que les néo-titulaires ne bénéficient plus d'un accompagnement ciblé comme cela a pu être le cas avant la mise en œuvre de la réforme de la formation des maîtres. Ce point renvoie à la préconisation de la mission d'introduire un calibrage académique pour le recrutement des enseignants du 2nd degré. Si l'on veut réellement accompagner l'entrée dans le métier, on ne peut considérer qu'elle se limite à l'année de stagiaire, même avec des conditions de formation nettement plus favorables aujourd'hui. Seule une modification du mode d'affectation des enseignants du second degré permettrait, comme dans le premier degré, d'accompagner de façon fluide le nouvel enseignant d'abord stagiaire puis néo-titulaire. Cela permettrait par exemple d'accorder une attention particulière aux conditions d'affectation des néo-titulaires les plus fragiles.

3.8.3. L'attention portée à la stabilisation des TZR

Les professeurs titulaires de zones de remplacement sont ceux à qui sont confiées des fonctions de remplacement ou de suppléance, soit parce qu'ils n'ont pu obtenir un poste à titre définitif dans le cadre du mouvement intra académique, soit parce qu'ils appartiennent à une discipline surnuméraire. Ce sont en général de jeunes enseignants à faible barème, arrivés sur ces postes par défaut, l'aspiration de la plupart des enseignants étant d'obtenir un poste fixe en établissement. Ils sont rattachés administrativement à un établissement et sont amenés à effectuer des remplacements de professeurs absents au sein d'une zone géographique qui pour certaines disciplines, peut couvrir l'ensemble du département. Pour favoriser la stabilisation des titulaires de zones de remplacement, les académies attribuent des bonifications de stabilisation destinées à

faciliter l'affectation des TZR sur postes fixes au sein de leur académie d'affectation. Ces bonifications peuvent prendre deux formes :

- soit l'attribution de bonifications pour certains vœux : ainsi dans l'académie de Nantes, 200 points de bonification sont accordés aux TZR formulant un vœu département correspondant à la zone de remplacement détenue, 50 points pour les deux premiers vœux « commune » dans le département correspondant à la zone de remplacement détenue depuis au moins 4 ans ;
- soit les années de TZR sont bonifiées, comme dans l'académie de Créteil, permettant ainsi de favoriser la nomination d'un TZR sur tout vœu de son choix. Les deux types de bonifications peuvent être cumulés.

Ces dispositifs prennent en compte le fait qu'un exercice en zone de remplacement peut être difficile et permettent à de jeunes enseignants d'obtenir le plus vite possible un poste fixe en établissement. Ils témoignent de la volonté des académies de différencier leur politique RH en fonction des publics. Dans la mesure où, comme précédemment indiqué, l'efficacité des bonifications de barème n'est pas évaluée et que, surtout, la situation est très variable selon les disciplines, il est difficile de conclure à la pertinence de ces dispositifs.

3.9. Une meilleure prise en compte des situations individuelles particulières, au-delà des priorités légales

Les académies ont mesuré l'intérêt que représente la garantie d'offrir à tous les personnels les meilleures conditions leur permettant de développer leurs compétences, y compris pour ceux connaissant des difficultés personnelles ou professionnelles. Aussi ont-elles développé des initiatives pour intégrer une dimension « ressources humaines » centrée sur le repérage et le suivi des situations individuelles qui puisse être prise en compte dans les opérations de mobilité des personnels. Au niveau académique, des commissions animées par le directeur des relations et des ressources humaines associent des inspecteurs, des conseillères techniques de santé et sociales, les services de gestion et assurent le suivi de situations particulières signalées par les chefs d'établissement. Ce modèle a été étendu au premier degré ces dernières années. La mission ne traite que des aspects de ce travail qui sont en lien avec les opérations de mouvement. Il ne faudrait pas en effet considérer que la seule réponse à des difficultés persistantes serait la mobilité de l'enseignant considéré, si l'on sait qu'ailleurs les mêmes causes auront les mêmes effets. La mutation aidée et accompagnée de l'enseignant peut être une solution en fonction du diagnostic posé et ne doit pas être un substitut général à d'autres procédures.

3.9.1. L'examen des situations en amont du mouvement

Les pratiques montrent que les situations personnelles nécessitant une gestion plus individualisée dans le cadre du mouvement sont plus facilement et plus efficacement traitées quand elles ont été évoquées de manière paritaire avant la phase intra-académique du mouvement.

L'observation faite que les commissions paritaires traitent peu de situations hors barème alors qu'elles auraient toutes capacités à le faire a conduit les académies et les départements :

- soit à utiliser les affectations à titre provisoire pour gérer les cas GRH : ainsi dans le premier degré, un personnel en difficulté, avec son accord, est retiré de sa classe et

affecté à la brigade de remplacement où il n'est chargé que d'assurer les remplacements de courte durée. Le poste libéré est pourvu à titre provisoire pour l'année scolaire uniquement. Cette manière de faire est beaucoup mieux acceptée par les organisations syndicales dans la mesure où l'opération n'est réalisée qu'à titre provisoire. C'est aussi une garantie pour la personne concernée qui conserve son support d'affectation. Elle permet de réserver un traitement plus individualisé au professeur en lui évitant d'exercer dans des conditions qui ne seraient satisfaisantes, ni pour les élèves, ni pour l'enseignant lui-même. Elle ne peut toutefois représenter une solution pérenne si les difficultés rencontrées sont durables ;

- soit à promouvoir des solutions dans le cadre des affectations à titre définitif pour traiter de cas RH ne relevant pas d'une stricte application du barème, par une anticipation de traitement, préalable aux opérations de mouvement et abordée avec les représentants des personnels. Les corps d'inspection des premier et second degrés, doivent en lien avec le DRH de l'académie, établir un repérage de ces situations pour leur permettre une mobilité compatible avec leurs aspirations, mais surtout avec leurs capacités professionnelles et pédagogiques, dans le respect de l'intérêt des élèves. Ces situations examinées en groupe de travail paritaire, comme c'est le cas dans le département du Maine-et-Loire, ou dans certaines académies en même temps que le groupe de travail qui examine les situations médicales, peuvent faire l'objet d'une attention particulière, partagée par l'administration académique et les représentants des personnels.

Préconisation : considérant que la prise en charge et le suivi des personnels enseignants en difficulté passagère ou durable sont d'autant plus efficaces qu'ils sont anticipés, développer les commissions RH dans les académies rassemblant l'ensemble des expertises nécessaires, veiller à leur articulation avec les procédures de mouvement par un traitement individualisé des situations préparé en amont des instances paritaires avec les représentants du personnel.

3.9.2. L'expertise des corps d'inspection

Dans le premier degré, les inspecteurs de circonscription, de par leur double fonction administrative et pédagogique, assurent un encadrement suivi des enseignants de leur circonscription. Pour les personnels repérés en difficulté, les inspecteurs accompagnent autant que possible l'expression de leurs vœux de mobilité pour éviter les affectations incompatibles avec le profil ou les capacités pédagogiques de l'enseignant. Il est également à souligner que les mêmes inspecteurs effectuent un travail de repérage et de sollicitation des maîtres afin de pourvoir les postes nécessitant à leurs yeux des compétences particulières.

Dans le second degré également, mais de façon plus variable selon les disciplines, le même travail est mené. Dans l'académie de Nantes, les inspecteurs du second degré ont déclaré à la mission pratiquer un exercice d'alerte sur les situations RH, mais regrettent que cette expertise ne soit pas suffisamment prise en compte lors des FPMA. Ils déplorent que les mouvements ne tiennent pas plus compte de leur expertise sur la réussite pédagogique de l'enseignant, ou sur sa réussite au sein de l'établissement auquel il postule.

La mission a rencontré des acteurs prêts à s'engager, pour lesquels la dimension RH est essentielle dans le pilotage du réseau des écoles. Mais ils sont parfois découragés de constater que leur expertise et leur travail au plus près des enseignants et des écoles peuvent être contredits par une

procédure qui ne connaît que le barème. Non pas qu'ils demandent à ce que cet outil soit supprimé, il est nécessaire et utile dans la très grande majorité des situations, mais les quelques situations qui justifieraient la prise en compte d'éléments non quantifiés dans les barèmes sont parfois la clé du bon fonctionnement d'une école ou d'un établissement, en particulier dans ceux qui connaissent les plus grandes difficultés.

Préconisation : mieux associer les inspecteurs aux procédures de mouvement en prenant en compte leur expertise. Préparer avec eux le recensement et le traitement des situations particulières qui pourront justifier des « dérogations » au barème pour améliorer l'efficacité qualitative des mouvements du premier degré et du second degré. Cette préconisation renvoie à la nécessité de laisser plus de temps aux académies et aux départements pour les procédures de mouvement.

3.10. Dans le second degré, la prise en compte de l'établissement se heurte à la gestion par discipline

Les mouvements du second degré sont traditionnellement centralisés. Le niveau établissement n'est sollicité à aucun moment de la procédure de la demande de mutation, pas plus que le niveau départemental. Mais, au cours des entretiens avec les chefs d'établissements et les inspecteurs territoriaux, la mission a pu constater que ceux-ci sont prêts à jouer un rôle plus important en amont. Ils le font déjà, en pratique par la qualification des postes à profil, le cas échéant (*cf. infra*).

Dans le second degré, la préparation de rentrée place les opérations de mouvement des personnels comme la conséquence d'une répartition des moyens des établissements par les services académiques. La fluidité du mouvement est aussi dépendante des choix de répartition des moyens des établissements, eux-mêmes très étroitement liés aux orientations académiques et nationales.

À titre d'exemple, un enseignement de l'allemand en deuxième langue vivante en collège génère un besoin de 6 heures s'il ne concerne qu'une division de 4^{ème} et une division de 3^{ème}. Le fait de créer un bloc de moyens provisoires (BMP) de 6 heures ne constitue nullement la garantie de trouver l'enseignant correspondant, même contractuel. Le plus souvent on s'efforcera de compléter le service pour proposer un temps complet mais trouver un complément de 12 heures ou deux autres services de six heures pas trop éloignés et aux emplois du temps compatibles est parfois la quadrature du cercle. Ainsi, même dans une discipline qui a priori ne devrait pas souffrir de grandes difficultés de recrutement, ces services à temps incomplet peuvent être très compliqués à pourvoir. La solution ne peut se limiter à gérer la question en termes de moyens entre la division de l'organisation scolaire (DOS) et l'établissement si la ressource enseignante est inexistante.

Vu de l'établissement scolaire, la préparation de rentrée est un exercice qui est la conjonction de plusieurs contraintes : celle des moyens d'enseignement délégués par les services académiques (DOS), celle de la couverture des besoins d'enseignement apportée par les personnels affectés à titre définitif et celle de la couverture des besoins assurée par des personnels nommés à titre provisoire (les TZR affectés à l'année et les enseignants contractuels). Les divisions de l'organisation scolaire académiques (départementales incluses) ont le souci de l'optimisation des moyens d'enseignement qui les conduit à demander la meilleure utilisation du potentiel d'enseignement. Les établissements sont largement sollicités par les DOS académiques pour l'ajustement de leurs répartitions de moyens, notamment lors de la constitution de services partagés entre plusieurs établissements, les temps partiels, l'implantation des stagiaires. Or, ce sont les services de la division des personnels

enseignants (DPE) qui affectent les personnels après ajustements opérés par les DOS. Les établissements ont le souhait d'une cohérence accrue entre l'action des services académiques DOS et DPE, d'autant que l'organisation par discipline des services de personnels oblige les chefs d'établissement à connaître des interlocuteurs multiples. Les aspects techniques de la gestion concentrent bien souvent des objectifs pédagogiques cruciaux pour l'établissement : la charge de l'accueil et de l'accompagnement des stagiaires et des néo-titulaires, la stabilité des équipes liée à l'arbitrage entre postes définitifs et postes provisoires et aux nominations, la complexité des emplois du temps du fait des services partagés. Les chefs d'établissement ont besoin d'interlocuteurs académiques en capacité de les écouter et de faire le lien entre gestion des moyens et gestion des personnels. La qualité du dialogue entre les DOS académiques, les DPE et les établissements est la garantie de la meilleure adéquation postes personnels. Cette articulation apparaît à la mission un sujet au moins aussi important que la question de la répartition des services des moyens entre rectorat et départements.

Préconisation : accorder une vigilante attention au rapprochement DOS / DPE tant dans le premier degré que dans le second degré (quelle que soit la répartition des compétences entre IA et rectorats sur la gestion des moyens). Considérer les DOS comme des services de gestion des ressources humaines en charge du dialogue avec les établissements sur les postes, les temps partiels, les compléments de service, l'implantation des stagiaires qui font le lien avec les DPE organisées par disciplines.

3.11. Des tentatives de différenciation des territoires

L'observation des académies et des départements visités par la mission a mis en exergue de fortes différences d'attractivité des territoires. Même dans les académies ou départements attractifs, on relève que certains territoires, en particulier en milieu de forte ruralité, sont peu demandés au mouvement et peuvent subir une forte rotation des équipes.

Dans le cadre du mouvement intra-académique du second degré, les académies ont largement instauré une bonification de barème accordée au mouvement inter et au mouvement intra, après un certain nombre d'années d'exercice en éducation prioritaire (5 ou 8 ans). D'autres territoires hors éducation prioritaire font l'objet de l'attention des responsables académiques

Dans le premier degré, au-delà des services en éducation prioritaire qui sont également bonifiés, on enregistre par exemple dans le département du Maine-et-Loire une volonté de l'IA-DASEN d'apporter une réponse à une « misère rurale » par l'instauration d'une bonification pour exercice en zone rurale. Mais là encore, il n'est pas certain que la bonification accordée soit suffisante pour répondre à ce phénomène de désertification des zones de grande ruralité.

De ce point de vue il semble que les tentatives actuellement recensées d'uniformiser les mouvements départementaux ne constituent pas une réponse adaptée à la diversité des situations à prendre en compte. Pourquoi faudrait-il, au seul motif qu'ils sont dans la même académie, que des départements très différents géographiquement et socialement adoptent les mêmes stratégies RH que celles en usage pour le mouvement des enseignants du second degré ? Au contraire, toutes les réflexions, toutes les initiatives menées localement sous la responsabilité des IA-DASEN avec les inspecteurs de circonscription doivent être encouragées et confortées. Il est très utile, et c'est une demande des départements, que le niveau académique permette la confrontation des expériences et des réflexions. Chacun a à gagner à savoir ce qui se passe chez le voisin. Mais cette réflexion

collective, vrai travail d'une équipe de direction académique, serait complètement stérile si elle n'avait pour seul objet que de normer administrativement les procédures départementales. En revanche, comme la mission l'a vu pour les directions d'écoles de l'éducation prioritaire, lorsque le besoin pédagogique est avéré pour tous les départements, l'intervention du recteur en appui à ses IA-DASEN peut se révéler très utile.

À ce sujet, la mission attire l'attention sur la façon dont fonctionnent les plates formes de gestion interdépartementales. Outils de mutualisation, en particulier en matière de gestion individuelle, elles doivent rester au service des décideurs que sont les DASEN. Si, de fait, et sans aucune mauvaise intention, elles devenaient un instrument de normalisation administrative au-delà de la simple harmonisation des bases, cela éloignerait encore un peu plus d'un objectif qui paraît devoir être celui d'une meilleure adaptation à la réalité des maîtres, des écoles et des territoires, s'appuyant sur l'expertise des inspecteurs de circonscription. Il conviendra de veiller à ce que, quelle que soit l'organisation de la gestion, la responsabilité qui doit être celle du DASEN, acteur de terrain, dans le cadre de la politique académique définie par le recteur, ne soit pas remise en cause.

Préconisation : de la même manière que l'administration centrale devrait, selon la mission, favoriser les capacités d'initiative académique, il conviendrait que cette responsabilité soit préservée, voire renforcée au niveau départemental dans le premier degré pour favoriser une prise en compte des problématiques locales de ressources humaines en étroite articulation avec les inspecteurs de circonscription.

3.12. La sensibilité du dialogue social ne peut servir d'alibi à l'immobilisme

3.12.1. Un grand attachement des organisations syndicales au barème, rempart contre l'arbitraire

Les organisations syndicales manifestent une grande attention au mouvement et lui accordent une très grande importance. Le mouvement est en effet suivi avec une très grande vigilance par les personnels, particulièrement quand le constat est fait que près de 20 % des enseignants d'une académie demandent à participer au mouvement. Les organisations syndicales sont très attentives au mouvement parce qu'il constitue un facteur de syndicalisation. Les personnels ont d'avantage tendance à se rapprocher des organisations syndicales les années où ils envisagent de demander leur mutation, leurs représentants aux instances paritaires étant perçus comme une garantie contre ce qui pourrait relever d'une main mise exclusive de l'administration sur le mouvement.

D'autre part, et bien que les choses aient considérablement évolué au sein des services académiques avec la mise en place des plateformes information-mobilité, les organisations syndicales réalisent un réel travail d'information et de conseil auprès des personnels. En outre après la phase du mouvement, celles-ci donnent des éléments d'explication à leurs adhérents sur les raisons qui ont conduit ou non à leur mobilité. Le barème constitue donc pour les représentants du personnel, à la fois une sécurité contre toute forme d'arbitraire, mais aussi un solide moyen de communication auprès des personnels, d'autant plus apprécié que la procédure est complexe.

Le barème est donc un moyen de garantir un traitement équitable de tous les candidats au mouvement, basé sur le postulat que chaque maître certifié est réputé pouvoir occuper l'ensemble des postes correspondant à sa qualification.

Or, toutes les académies et tous les départements connaissent des situations RH ou d'établissement qui justifient un traitement particulier. Un professeur rencontrant des difficultés dans son enseignement ou sa tenue de classe, n'a pas forcément vocation à postuler tous les emplois vacants de sa discipline et une vigilante attention doit être apportée à ces situations. La situation particulière d'un établissement peut justifier par exemple le maintien sur place de l'enseignant affecté à titre provisoire. Les représentants du personnel peinent à accepter l'idée d'affectations plus ciblées et forcément en dehors de l'application stricte du barème. La situation est variable selon les CAP, ainsi on trouvera plus facilement ces examens particuliers dans certaines commissions départementales ou dans les CAPA de professeur de lycée professionnel où le nombre permet du sur-mesure. Interrogés à ce sujet, certains délégués du personnel reconnaissent que de telles situations peuvent exister. Leur crainte est qu'il s'agisse de « précédents » dans lesquels s'engouffrerait l'administration pour généraliser le hors barème, donc l'arbitraire. Ainsi ce n'est pas au cas d'espèce qu'est opposé un refus mais à l'hypothétique arrière-pensée prêtée à l'administration. À entendre les représentants des diverses organisations syndicales, ce qui importe à leurs yeux, c'est leur capacité à comprendre, à pouvoir expliciter les résultats d'un mouvement. Dès que les affectations comportent une part de discrétionnaire, elles échappent à toute forme de lisibilité mathématique et sont empreintes de suspicion. C'est pourquoi bien souvent des solutions provisoires sont trouvées, parfois reconduites chaque année : il est admis de prendre à titre provisoire, des décisions impossibles à valider à titre définitif. Or ce système peut être contreproductif du point de vue de la stabilité des équipes en plaçant des personnels en situation précaire.

3.12.2. Les opérations de mutation sont l'occasion d'un dialogue social approfondi mais sont peu axées sur la stratégie ou l'examen des situations particulières

Le mouvement est l'occasion chaque année d'un dialogue social très intense avec les partenaires sociaux. Il porte à la fois sur le contenu de la circulaire du mouvement (académique ou départementale) et sur le barème lui-même. Les coefficients apportés à chaque élément du barème sont l'objet parfois d'âpres discussions. C'est ainsi que d'une académie à l'autre, les barèmes des mouvements académiques du second degré et départementaux du premier degré peuvent être différents.

Si les académies et les départements connaissent des phases de dialogue avec les représentants du personnel, les discussions sont exclusivement orientées sur les personnels eux-mêmes dans un souci d'opération de gestion de masse. Même si l'on peut admettre qu'un professeur affecté conformément à ses vœux est un professeur heureux et donc davantage en mesure de rendre le service qu'on attend de lui, on est obligé de faire le constat que les échanges avec les partenaires sociaux n'abordent pas les questions stratégiques en matière de ressource humaine. Le paradoxe le plus marquant est que même lorsque des projets académiques comportent un volet ressources humaines, à de très rares exceptions près, les circulaires de mouvement ne font pas référence à ce projet et sont conçus uniquement comme un document technique destiné aux enseignants souhaitant participer au mouvement, leur permettant de formuler dans de bonnes conditions leurs vœux de mobilité. Ainsi l'organisation du mouvement n'est quasiment jamais débattue en comité technique où pourrait être fait le lien entre stratégies pédagogiques et gestion des ressources humaines pour être réservée à une discussion avec les commissaires paritaires. Comme évoqué précédemment, il apparaît également éminemment nécessaire de doter les services académiques d'outils de gestion modernisés autorisant notamment des phases de simulation. Ce seront ces outils qui permettront d'éclairer les choix débattus avec les représentants des personnels et de favoriser

l'émergence de véritables stratégies évaluées et concertées en matière de gestion des ressources humaines.

3.12.3. Des exemples d'évolutions négociées : les conditions de la réussite

Dans le premier degré, un certain nombre d'initiatives ont été prises qui témoignent de la capacité à mener un dialogue social de qualité. Ainsi, par exemple, le département de la Sarthe a développé une stratégie intéressante en matière de postes spécifiques : il distingue les postes spécifiques et les postes à exigence particulière. Les deux types de postes sont soumis à candidatures et entretiens. Sur les postes spécifiques, l'attribution du poste est opérée au barème parmi les avis favorables. Sur les postes à exigences particulières, le recrutement est opéré hors barème. Ce sont particulièrement les postes de direction en éducation prioritaire et les postes en réseau d'éducation prioritaire +(REP).

Le choix qui est fait dans cette phase de recrutement est compris parce qu'explicité de façon objective aux représentants des personnels lors de la CAPD. Le département souligne l'importance de l'argumentaire ayant conduit au choix opéré sur les postes à exigence particulière, indispensable pour en faire accepter le principe par les représentants élus du personnel.

Ainsi également, la réservation de nombreux supports pour les professeurs stagiaires avant la phase du mouvement a constitué une entorse aux règles habituelles. Elle a eu pour effet de bloquer des postes généralement convoités. Les organisations syndicales, malgré les contraintes que la procédure générait pour l'équilibre global du mouvement, en ont accepté les conditions, au-delà des protestations de principe, parce que la démarche répondait à un objectif de service public en voulant donner aux professeurs stagiaires les meilleures conditions d'entrée dans le métier.

D'une manière générale, certaines situations justifient qu'on leur réserve un traitement différencié de la seule application du barème. Encore faut-il le faire dans des conditions qui ne remettent pas en cause le principe d'équité de traitement entre les personnels, principe qui constitue un impératif tant pour l'administration que pour les représentants des personnels.

Les « dérogations » au barème doivent être donc explicitées tant dans leurs objectifs que dans les conditions de choix du recrutement. Elles doivent répondre à des exigences définies et explicitées en amont du recrutement proprement dit pour éviter toute contestation sur les modalités de recrutement ou le choix du candidat retenu. Les délégués du personnel préféreront une situation claire et assumée, même s'ils ne sont pas d'accord, plutôt que le contournement de procédure parfois utilisé (on met des avis défavorables à tous les autres candidats que celui retenu, une mesure de carte scolaire vient opportunément régler une situation RH, etc.). Il en va de la crédibilité de l'administration et de la relation de confiance qu'elle doit entretenir avec les représentants des personnels.

Enfin, il appartient à l'administration d'apporter la preuve que le choix du candidat est un choix éclairé par les conditions spécifiques du poste à pourvoir et ne résulte d'aucune forme de clientélisme, nécessairement rejetée par l'ensemble des partenaires sociaux.

Conclusion : résumé des principaux constats et préconisations

La mission dresse un triple constat général :

- il existe une absence de cohérence entre les objectifs pédagogiques du système éducatif, des objectifs de gestion des affectations d'enseignants presque exclusivement centrés sur la réponse à des demandes individuelles et des procédures mise en œuvre qui peuvent aller à l'encontre des buts poursuivis. Ainsi s'il est communément admis que le travail en équipe des enseignants est une des clés de la réussite scolaire, les modalités de gestion, non seulement ne prennent pas en compte cet objectif, mais parfois favorisent une rotation des équipes en totale contradiction avec cet objectif. Comme les objectifs, quand ils existent, sont très faiblement évalués, le système n'est pas interrogé sur ses résultats. Tout se passe comme si des procédures qui chaque année concernent la nomination de 170 000 enseignants – et qui sont décisives tant pour la vie de ces personnels que pour le bon fonctionnement des écoles et établissements – étaient considérées comme des phases exclusivement techniques sans véritable enjeu pédagogique ou de gestion des ressources humaines. Cela vaut au niveau national comme au niveau territorial ;
- les procédures d'affectation des enseignants dans le second degré ne favorisent pas l'égalité en termes de répartition des ressources humaines entre les territoires et les établissements. Ce constat est lié à un mode d'arbitrage entre mouvement des enseignants titulaires et première affectation des néo-titulaires qui conduit mécaniquement à une rotation importante des enseignants conjuguée à une forte concentration de néo-titulaires dans les académies les moins attractives et, de ce fait, dans les territoires les plus exposés à la difficulté scolaire au sein des académies ;
- la situation des individus et des établissements est insuffisamment prise en compte.

Elle n'en tire pas toutefois le constat qu'il faudrait abandonner les principes qui fondent le système actuel à savoir une régulation nationale, académique, départementale, basée sur des vœux exprimés et un classement des candidatures. Il n'y a pas selon elle d'alternative solide qui garantirait une meilleure égalité de traitement entre enseignants et surtout entre établissements. Le choix des enseignants par les établissements présenterait des risques encore plus importants d'inégalités territoriales. Pour autant, la mission considère que l'architecture des procédures de mouvement doit être profondément revue selon les axes suivants :

1- Organiser des recrutements du second degré nationaux mais calibrés par académies :

- afficher le nombre de postes aux concours par académie à partir d'un travail de gestion prévisionnelle co-construit entre administration centrale et académies ;
- affecter les lauréats dans une académie en fonction de leurs vœux et de ce calibrage. Le stagiaire titularisé reste dans son académie de nomination sans passage par le mouvement national afin de faciliter un continuum de formation pour l'entrée dans le métier entre stagiaire et néo-titulaire et favoriser l'adaptation des formations à la réalité des académies. La diversité des parcours des lauréats de concours doit permettre la compatibilité de cette procédure avec le continuum M1/M2 du master MEEF ;

- assurer cette même continuité stagiaire/néo-titulaire pour les contractuels titularisés qui doivent pouvoir être affectés dans leur académie d'origine.

2- Dans le premier degré, dans le cadre d'un mouvement inter départemental maintenu, renforcer la possibilité donnée aux recteurs de maîtriser les flux inter départementaux complémentaires post mouvement national.

3- Faire des enjeux d'affectation des personnels un élément central du dialogue de gestion avec les académies :

- mieux outiller le travail de gestion prévisionnelle dans le premier et dans le second degré par des requêtes partagées avec les académies permettant notamment d'identifier les sorties du corps définitives et temporaires, l'évolution des temps partiels ;
- fournir aux académies et aux départements des outils permettant des simulations des conséquences du paramétrage du mouvement.

4- Avancer les calendriers de recrutement et du mouvement inter le plus possible pour laisser plus de temps aux académies et aux établissements pour faire de la GRH :

- ne pas obliger les néo-titulaires du second degré à participer au mouvement national ;
- avancer le calendrier des affectations dans le supérieur, calendrier à coordonner avec les impératifs du calendrier scolaire.

5- Pour les postes spécifiques nationaux, hors CPGE, ne maintenir que des postes sur préconisation académique, le besoin étant apprécié par l'académie en fonction de ses ressources.

6- Pour les professeurs agrégés, envisager l'alignement des obligations réglementaires de service des professeurs agrégés exerçant en collège sur celles des professeurs certifiés, la seule procédure du mouvement ne permettant pas d'atteindre l'objectif d'affecter les agrégés en lycée.

7- Élaborer des objectifs RH académiques et départementaux explicites, parties constitutives des projets académiques et départementaux, traduits dans les procédures d'affectation des personnels et évalués et laisser des marges de manœuvre aux départements pour définir une politique RH adaptée à leur territoire.

8- Redonner au barème toute sa place d'arbitrage stratégique explicite entre priorités :

- faire que le choix des éléments de barème et leur importance respective reflètent les orientations pédagogiques et de RH que l'on entend conduire ;
- rappeler, conformément au droit, le caractère indicatif du classement proposé par le barème qui ne doit en aucun cas interdire d'examiner avec les commissaires paritaires les situations particulières de personnels ou d'établissements.

9- Simplifier, élaguer les barèmes de leurs strates successives de bonifications qui finissent par s'annuler et empêcher toute politique RH et qui génèrent complexité et absence de lisibilité pour les enseignants :

- en particulier, dans le second degré, réduire le nombre de bonifications accordées pour les rapprochements de conjoints et cibler les situations de réelle séparation ;
- limiter le périmètre du rapprochement de conjoints au département.

10- Pour favoriser la stabilité des équipes, nommer le plus tôt possible le plus grand nombre possible d'enseignants à titre définitif :

- dans le premier degré, généraliser les bonnes pratiques départementales, en particulier l'obligation de vœux géographiques larges, le mode opératoire des TRS pouvant être un outil ;
- éviter la multiplication des phases qui retarde les opérations d'affectation ;
- revoir les modalités de nomination des remplaçants ;
- dans le second degré, donner la priorité à l'affectation à titre définitif en établissement par un calibrage approprié des zones de remplacement.

11- Mieux associer les chefs d'établissement et les inspecteurs, en amont du mouvement, au travail sur les postes, au repérage et au suivi des situations particulières.

12- Accorder une vigilante attention au rapprochement DOS / DPE tant dans le premier degré que dans le second degré – quelle que soit la répartition des compétences entre services départementaux et rectorats sur la gestion des moyens – et considérer les DOS comme des services de GRH en charge du dialogue avec les établissements sur les postes, les temps partiels, les compléments de service et l'implantation des stagiaires.

13- Ne pas maintenir des postes spécifiques vacants plusieurs années de suite et pourvus de façon provisoire et précaire :

- ne spécifier les postes qu'après analyse des ressources disponibles qui pourront être abondées par le repérage en amont des compétences par les inspecteurs et les chefs d'établissement ;
- intégrer dans le mouvement sur postes spécifiques les postes susceptibles de devenir vacants.

14- Favoriser dans les établissements les moins attractifs de l'éducation prioritaire le maintien des personnels en poste (stabilisation de TZR, de contractuels, etc.) et n'utiliser les postes spécifiques qu'avec discernement sans risque de précarisation accrue des affectations.

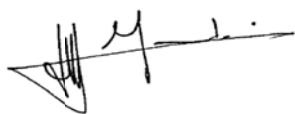
15- Rompre avec l'objectif inatteignable de ne pas nommer de jeunes enseignants dans des établissements difficiles mais développer avec une tout autre ampleur des modalités d'accompagnement pédagogique, et surtout social des jeunes enseignants (logement, transport, etc.) de nature à favoriser leur installation et leur stabilité.

16- Dans le premier degré, favoriser des modalités de recrutement pour les directions d'école d'éducation prioritaire et celles des écoles les plus importantes qui prennent en compte d'autres éléments que la seule application d'un barème basé sur l'ancienneté générale des services.

17- Favoriser un dialogue social basé sur la franchise et la transparence en conduisant le dialogue social avec la plus grande clarté sur :

- les diagnostics et les objectifs ;
- la construction d'un barème qui reflète des objectifs RH et pédagogiques ;
- le ciblage de postes spécifiques pour lesquels des compétences particulières sont attendues ;
- le choix des personnes lorsqu'il s'écarte du classement proposé par le barème.

Ce travail sera d'autant mieux admis qu'il s'appuiera sur des données objectives et sur l'expertise des corps d'inspection.



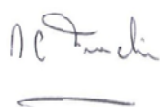
Jean-Michel ALFANDARI



Marc BUISSART



Mireille EMAER



Marie-Claude FRANCHI



Hubert SCHMIDT

Annexes

Annexe 1 :	Ratio titulaires/non titulaires du 2 nd degré par académie.....	65
Annexe 2 :	Néo-titulaires du 2 nd degré affectés par académie	66
Annexe 3 :	Demandes de participation par département au mouvement interdépartemental du 1 ^{er} degré (entrées / sorties)	68
Annexe 4 :	Demandes de participation par académie au mouvement inter académique du 2 nd degré (entrées / sorties).....	72
Annexe 5 :	Taux d'affectation à titre définitif dans le 1 ^{er} degré par département	74

**Parts respectives des titulaires et non titulaires enseignants en 2014 et 2013
sur le programme 141 (données DAF)**

	2014			2013	
	non titulaires	titulaires		non titulaires	titulaires
AIX-MARSEILLE	6,8%	93,2%		7,0%	93,0%
AMIENS	6,0%	94,0%		6,2%	93,8%
BESANCON	4,3%	95,7%		4,1%	95,9%
BORDEAUX	8,2%	91,8%		8,5%	91,5%
CAEN	5,5%	94,5%		5,4%	94,6%
CLERMONT-FERRAND	7,1%	92,9%		6,7%	93,3%
CORSE	9,8%	90,2%		9,0%	91,0%
CRETEIL	11,8%	88,2%		11,5%	88,5%
DIJON	6,4%	93,6%		5,8%	94,2%
GRENOBLE	5,8%	94,2%		5,6%	94,4%
GUADELOUPE	11,0%	89,0%		11,5%	88,5%
GUYANE	32,6%	67,4%		32,1%	67,9%
LILLE	5,9%	94,1%		5,9%	94,1%
LIMOGES	4,7%	95,3%		4,2%	95,8%
LYON	5,8%	94,2%		5,5%	94,5%
MARTINIQUE	8,6%	91,4%		8,0%	92,0%
MONTPELLIER	6,7%	93,3%		6,7%	93,3%
NANCY-METZ	8,3%	91,7%		8,0%	92,0%
NANTES	7,8%	92,2%		8,2%	91,8%
NICE	5,9%	94,1%		5,8%	94,2%
ORLEANS-TOURS	7,2%	92,8%		6,7%	93,3%
PARIS	8,6%	91,4%		8,3%	91,7%
POITIERS	8,0%	92,0%		7,7%	92,3%
REIMS	6,3%	93,7%		6,2%	93,8%
RENNES	6,7%	93,3%		6,8%	93,2%
REUNION	8,0%	92,0%		8,2%	91,8%
ROUEN	5,0%	95,0%		5,3%	94,7%
STRASBOURG	5,6%	94,4%		5,5%	94,5%
TOULOUSE	5,3%	94,7%		5,1%	94,9%
VERSAILLES	8,0%	92,0%		7,6%	92,4%
Taux national	7,4%	92,6%		7,8%	92,2%

Affectation des néo-titulaires second degré par académie en 2014 (données DGRH)

Académie	Total des mutés et affectés	Néo-titulaires affectés	% du total
AIX-MARSEILLE	1 360	309	22,7
AMIENS	1 275	697	54,7
BESANCON	449	130	29
BORDEAUX	1 314	159	12,1
CAEN	580	115	19,8
CLERMONT-FERRAND	493	87	17,6
CORSE	135	37	27,4
CRETEIL	3783	2 336	61,7
DIJON	849	304	35,8
GRENOBLE	1 801	480	26,7
GUADELOUPE	427	110	25,8
GUYANE	358	121	33,8
LILLE	1 818	583	32,1
LIMOGES	344	67	19,5
LYON	1 248	264	21,2
MARTINIQUE	275	67	24,4
MAYOTTE	876	63	7,2
MONTPELLIER	1 117	149	13,3
NANCY-METZ	884	198	22,4
NANTES	1 321	316	23,9
NICE	1 000	227	22,7
ORLÉANS-TOURS	1 487	582	39,1
PARIS	1 035	227	21,9
POITIERS	816	178	21,8

REIMS	683	285	41,7
RENNES	1 000	110	11
REUNION	679	154	22,7
ROUEN	888	308	34,7
STRASBOURG	858	242	28,2
TOULOUSE	1 514	215	14,2
VERSAILLES	4 596	2 303	50,1
Total	35 263	11 423	32,4

**Demandes de participation par académie au mouvement inter académique du 2nd degré
(entrées / sorties)
Données DGRH**

Département d'origine	Candidats sortant au mouvement				Candidats entrant			
	Candidats désirant sortir	Non satisfaits	Demandes satisfaites	%	Nbre de vœux	Voeux1	Demandes satisfaites	%
AIN	202	170	32	15,84	187	56	43	22,99
AISNE	100	78	22	22	54	34	16	29,63
ALLIER	134	114	20	14,93	117	51	19	16,24
ALPES-DE-HAUTE PROVENCE	29	15	14	48,28	324	62	15	4,63
HAUTES-ALPES	6		6	100	274	143	10	3,65
ALPES MARITIMES	124	75	49	39,52	459	196	88	19,17
ARDÈCHE	62	36	26	41,94	299	83	38	12,71
ARDENNES	88	77	11	12,50	18	6	11	61,11
ARIÈGE	42	29	13	30,95	319	64	19	5,96
AUBE	38	31	7	18,42	67	52	13	19,40
AUDE	129	96	32	24,81	685	151	35	5,11
AVEYRON	31	18	13	41,94	275	88	13	4,73
BOUCHES-DU-RHÔNE	342	232	110	32,16	799	426	123	15,39
CALVADOS	42	18	24	57,14	346	245	22	6,36
CANTAL	50	42	8	16	101	26	9	8,91
CHARENTE	47	29	18	38,30	245	53	19	7,76
CHARENTE-MARITIME	66	25	41	62,12	810	348	38	4,69
CHER	74	66	8	10,81	81	35	12	14,81
CORRÈZE	41	32	9	21,95	180	58	15	8,33
CÔTE D'OR	46	25	21	45,65	233	161	32	13,73
CÔTE D'ARMOR	63	34	29	46,03	698	222	39	5,59
CREUSE	73	68	5	6,85	74	31	15	20,27
DORDOGNE	102	70	32	31,37	466	127	43	9,23
DOUBS	56	27	29	51,79	121	72	47	38,84
DROME	54	25	29	53,70	448	190	52	11,61

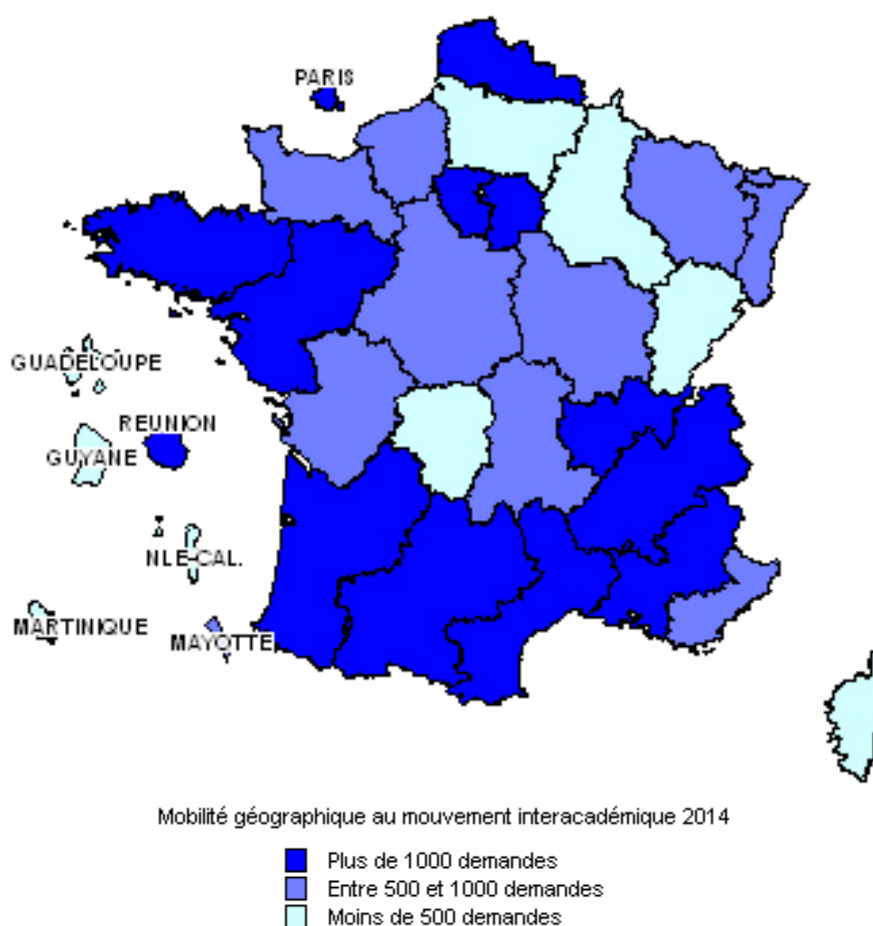
EURE	216	179	37	17,13	139	74	38	27,34
EURE-ET-LOIR	240	219	21	8,75	105	56	25	23,81
FINISTÈRE	38	6	32	84,21	728	383	40	5,49
GARD	133	80	53	39,85	758	246	58	7,65
HAUTE-GARONNE	75	21	54	72	1270	732	79	6,22
GERS	36	26	10	27,78	436	67	10	2,29
GIRONDE	176	117	59	33,52	1431	836	107	7,48
HÉRAULT	84	32	52	61,90	1254	627	65	5,18
ILLE-ET-VILAINE	99	59	40	40,40	964	410	47	4,88
INDRE	29	23	6	20,69	84	44	3	3,57
INDRE-ET-LOIRE	46	25	21	45,65	360	224	33	9,17
ISÈRE	214	169	45	21,03	428	202	92	21,50
JURA	27	7	20	74,07	118	51	24	20,34
LANDES	157	111	46	29,30	869	247	56	6,44
LOIRE-ET-CHER	84	73	11	13,10	171	75	22	12,87
LOIRE-ATLANTIQUE	70	25	45	64,29	1246	636	115	9,23
LOIRET	239	199	39	16,32	155	86	53	34,19
LOT	34	17	17	50	271	75	17	6,27
LOT-ET-GARONNE	112	88	24	21,43	408	75	29	7,11
LOZÈRE	21	10	11	52,38	166	25	11	6,63
MAINE-ET-LOIRE	32	31	31	96,88	449	180	21	4,68
MANCHE	37	19	18	48,65	251	127	31	12,35
MARNE	79	58	21	26,58	108	87	29	26,85
HAUTE-MARBE	53	42	11	20,75	29	14	11	37,93
MAYENNE	71	54	17	23,94	163	45	7	4,29
MEURTHE-ET-MOSELLE	63	36	27	42,86	139	90	47	33,81
MEUSE	37	15	22	59,46	43	15	11	25,58
MORBIHAN	40	10	30	75	965	337	37	3,83
MOSELLE	110	55	55	50	107	57	30	28,04
NIÈVRE	72	68	4	5,56	40	18	6	15
NORD	285	204	81	28,42	181	128	58	32,04
OISE	429	350	79	18,41	144	90	36	25
ORNE	164	138	26	15,85	82	22	19	23,17

PAS-DE-CALAIS	117	72	45	38,46	170	106	10	5,88
PUY-DE-DOME	23	6	17	73,91	418	328	28	6,70
PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	17		17	100	1097	583	44	4,01
HAUTES-PYRÉNÉES	31	19	12	38,71	384	132	15	3,91
PYRÉNÉES-ORIENTALES	20	5	15	75	612	261	18	2,94
BAS-RHIN	75	40	35	46,67	233	185	28	12,02
HAUT-RHIN	158	124	34	21,52	86	38	30	34,88
RHÔNE	434	311	123	28,34	604	350	149	24,67
HAUTE-SAONE	29	12	17	58,62	49	15	11	22,45
SAÔNE-ET-LOIRE	87	64	23	26,44	187	91	32	17,11
SARTHE	175	140	35	20	170	83	11	6,47
SAVOIE	41	20	21	51,22	292	136	29	9,93
HAUTE-SAVOIE	131	104	27	20,61	303	135	64	21,12
PARIS	531	397	134	25,24	942	708	134	14,23
SEINE-MARITIME	134	90	44	32,84	236	190	59	25
SEINE-ET-MARNE	746	611	135	18,10	717	578	121	16,88
YVELINES	840	701	139	16,55	290	210	80	27,59
DEUX-SÈVRES	111	85	26	23,42	191	55	26	13,61
SOMME	102	66	36	35,29	225	201	22	9,78
TARN	45	22	23	51,11	548	149	25	4,56
TRAN-ET-GARONNE	122	92	30	24,59	536	82	46	8,58
VAR	71	22	49	69,01	803	433	64	7,97
VAUCLUSE	87	49	38	43,68	576	129	42	7,29
VENDÉE	67	43	24	35,82	450	146	45	10
VIENNE	52	33	19	36,54	194	81	19	9,79
HAUTE-VIENNE	15	7	8	53,33	211	127	7	3,32
VOSGES	33	16	17	51,52	86	51	13	15,12
YONNE	183	167	16	8,74	63	29	20	31,75
HAUTS-DE-SEINE	1233	1079	154	12,49	257	120	96	37,35
SEINE-SAINT-DENIS	2640	2393	247	9,36	22	8	17	77,27
VAL-DE-MARNE	953	821	132	13,85	421	272	66	15,68
VAL-D'OISE	696	576	120	17,24	225	162	62	27,56

CORSE DU SUD	10	4	6	60	118	37	6	5,08
HAUTE-CORSE	5	1	4	80	103	34	6	5,83
MARTINIQUE	89	32	57	64,04	389	161	62	15,94
GUYANE	377	323	54	14,32	87	49	62	71,26
RÉUNION	78	9	69	88,46	804	557	65	8,08
ST-PIERRE-ET- MIQUELON			0		34	6	0	0
MAYOTTE	98	25	73	74,49	160	89	71	44,38
TOTAL	17099	13150	3949	23,09	36190	17099	3949	10,91

Demandes de participation au mouvement inter académique du second degré (données DGRH)

Les demandes d'entrées

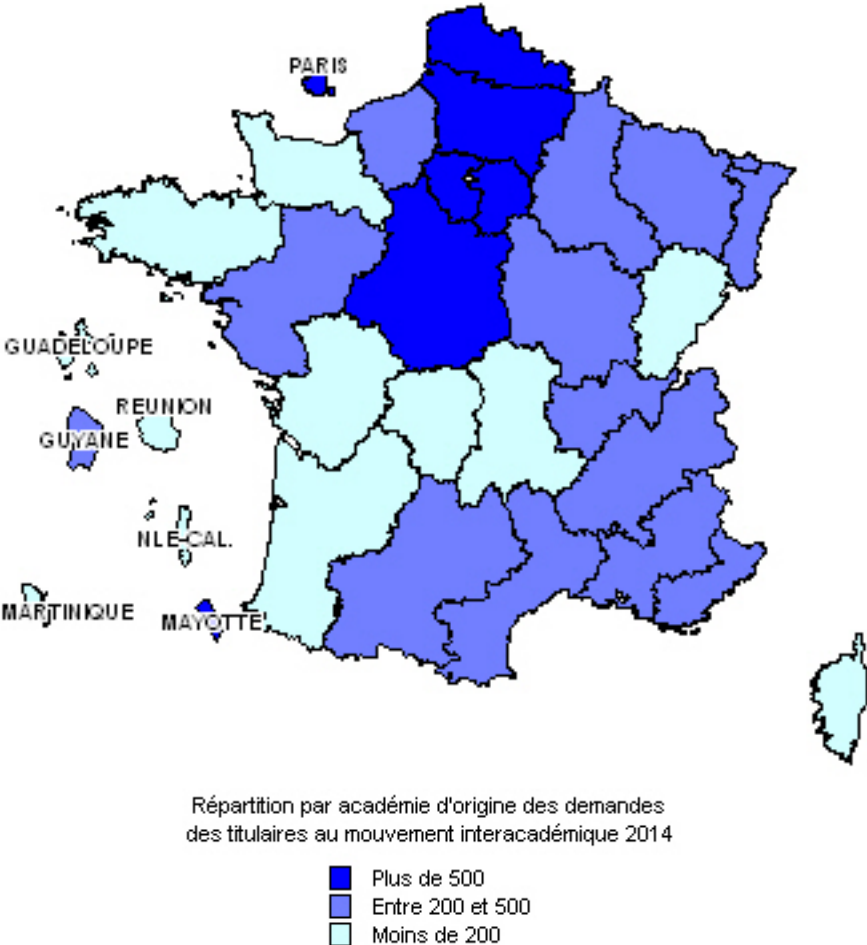


13 académies ont été demandées par plus de 1000 titulaires ou néo-titulaires. Elles représentent 67,3% du total des demandes et 61,4% des demandes en vœu 1.

10 académies ont attiré entre 500 et 1000 demandes de titulaires ou néo-titulaires. Elles représentent 23,9% du total des demandes et 27,8% des demandes en vœu 1.

8 académies ont été demandées par moins de 500 titulaires ou néo-titulaires. Elles représentent 8,8% du total des demandes et 10,8% des demandes en vœu 1.

Les demandes de sorties



- Sur les 16 806 titulaires qui demandent leur mutation, plus de 50 % des demandeurs (soit 8 440 personnes) sont originaires de 3 académies qui comptent plus de 900 demandes : Versailles (3 974), Créteil (3 522), Amiens (944).
- À l’opposé, 8 académies métropolitaines enregistrent moins de 200 demandes de sortie : Caen (195), Poitiers (192), Bordeaux (192), Besançon (123), Limoges (113), Clermont-Ferrand (107), Rennes (105), La Corse (34).

Taux d'affectation à titre définitif dans le 1^{er} degré par département en 2012 (données DGRH)

	Académie	Département	Nb d'affectations à titre définitif	Nb d'affectations à titre provisoire	Taux d'affectation à titre définitif
004	AIX-MARSEILLE	ALPES-DE-HAUTE- PROVENCE	177	127	58,22
013	AIX-MARSEILLE	BOUCHES-DU-RHONE	837	1 704	32,94
005	AIX-MARSEILLE	HAUTES-ALPES	68	131	34,17
084	AIX-MARSEILLE	VAUCLUSE	252	38	86,90
	Total AIX- MARSEILLE		1 334	2 000	40,01
002	AMIENS	AISNE	219	66	76,84
060	AMIENS	OISE	548	380	59,05
080	AMIENS	SOMME	399	87	82,10
	Total AMIENS		1 166	533	68,63
025	BESANCON	DOUBS	331	325	50,46
070	BESANCON	HAUTE-SAONE	114	138	45,24
039	BESANCON	JURA	101	233	30,24
090	BESANCON	TERRITOIRE-DE-BELFORT	76	37	67,26
	Total BESANCON		622	733	45,90
024	BORDEAUX	DORDOGNE	240	102	70,18
033	BORDEAUX	GIRONDE	932	261	78,12
040	BORDEAUX	LANDES	233	171	57,67
047	BORDEAUX	LOT-ET-GARONNE	184	43	81,06
064	BORDEAUX	PYRENEES-ATLANTIQUES	303	176	63,26
	Total BORDEAUX		1 892	753	71,53
014	CAEN	CALVADOS	293	62	82,54
050	CAEN	MANCHE	183	222	45,19
061	CAEN	ORNE	110	141	43,82
	Total CAEN		586	425	57,96

003	CLERMONT-FERRAND	ALLIER	156	162	49,06
015	CLERMONT-FERRAND	CANTAL	88	36	70,97
043	CLERMONT-FERRAND	HAUTE-LOIRE	111	174	38,95
063	CLERMONT-FERRAND	PUY-DE-DOME	326	384	45,92
	Total CLERMONT-FERRAND		681	756	47,39
620	CORSE	CORSE-DU-SUD	67	56	54,47
720	CORSE	HAUTE-CORSE	80	41	66,12
	Total CORSE		147	97	60,25
077	CRETEIL	SEINE-ET-MARNE	1 101	284	79,49
093	CRETEIL	SEINE-SAINT-DENIS	1 764	378	82,35
094	CRETEIL	VAL-DE-MARNE	848	941	47,40
	Total CRETEIL		3 713	1 603	69,85
021	DIJON	COTE-D'OR	353	87	80,23
058	DIJON	NIEVRE	137	79	63,43
071	DIJON	SAONE-ET-LOIRE	153	291	34,46
089	DIJON	YONNE	204	60	77,27
	Total DIJON		847	517	62,10
007	GRENOBLE	ARDECHE	201	20	90,95
026	GRENOBLE	DROME	286	46	86,14
074	GRENOBLE	HAUTE-SAVOIE	373	329	53,13
038	GRENOBLE	ISERE	654	581	52,96
073	GRENOBLE	SAVOIE	224	126	64
	Total GRENOBLE		1 738	1 102	61,20
971	GUADELOUPE	GUADELOUPE	334	119	73,73
	Total GUADELOUPE		334	119	73,73
973	GUYANE	GUYANE	504	138	78,50
	Total GUYANE		504	138	78,50

059	LILLE	NORD	1 728	995	63,46
062	LILLE	PAS-DE-CALAIS	1 260	630	66,67
	Total LILLE		2 988	1 625	64,77
019	LIMOGES	CORREZE	112	122	47,86
023	LIMOGES	CREUSE	86	83	50,89
087	LIMOGES	HAUTE-VIENNE	160	0	100
	Total LIMOGES		358	205	63,59
001	LYON	AIN	336	287	53,93
042	LYON	LOIRE	346	474	42,20
069	LYON	RHONE	1 037	869	54,41
	Total LYON		1 719	1 630	51,33
972	MARTINIQUE	MARTINIQUE	0	0	
	Total MARTINIQUE		0	0	
011	MONTPELLIER	AUDE	237	137	63,37
030	MONTPELLIER	GARD	579	74	88,67
034	MONTPELLIER	HERAULT	480	103	82,33
048	MONTPELLIER	LOZERE	34	16	68,00
066	MONTPELLIER	PYRENEES-ORIENTALES	361	174	67,48
	Total MONTPELLIER		1 691	504	77,04
054	NANCY-METZ	MEURTHE-ET-MOSELLE	361	44	89,14
055	NANCY-METZ	MEUSE	79	19	80,61
057	NANCY-METZ	MOSELLE	708	525	57,42
088	NANCY-METZ	VOSGES	162	18	90
	Total NANCY-METZ		1 310	606	68,37
044	NANTES	LOIRE-ATLANTIQUE	0	0	
049	NANTES	MAINE-ET-LOIRE	566	375	60,15
053	NANTES	MAYENNE	167	144	53,70
072	NANTES	SARTHE	0	0	
085	NANTES	VENDEE	166	276	37,56
	Total NANTES		899	795	53,07
006	NICE	ALPES-MARITIMES	490	388	55,81

083	NICE	VAR	287	357	44,57
	Total NICE		777	745	51,05
018	ORLEANS-TOURS	CHER	140	26	84,34
028	ORLEANS-TOURS	EURE-ET-LOIR	314	235	57,19
036	ORLEANS-TOURS	INDRE	134	168	44,37
037	ORLEANS-TOURS	INDRE-ET-LOIRE	354	226	61,03
045	ORLEANS-TOURS	LOIRET	432	243	64
041	ORLEANS-TOURS	LOIR-ET-CHER	140	174	44,59
	Total ORLEANS-TOURS		1 514	1 072	58,55
075	PARIS	PARIS	1 052	600	63,68
	Total PARIS		1 052	0	100
016	POITIERS	CHARENTE	180	217	45,34
017	POITIERS	CHARENTE-MARITIME	375	275	57,69
079	POITIERS	DEUX-SEVRES	179	158	53,12
086	POITIERS	Vienne	254	241	51,31
	Total POITIERS		988	891	52,58
008	REIMS	ARDENNES	130	214	37,79
010	REIMS	AUBE	256	90	73,99
052	REIMS	HAUTE-MARNE	108	168	39,13
051	REIMS	MARNE	336	274	55,08
	Total REIMS		830	746	52,66
022	RENNES	COTES-D'ARMOR	149	189	44,08
029	RENNES	FINISTERE	345	68	83,54
035	RENNES	ILLE-ET-VILAINE	615	220	73,65
056	RENNES	MORBIHAN	0	0	
	Total RENNES		1 109	477	69,92
974	REUNION	REUNION	692	339	67,12
	Total REUNION		692	339	67,12
027	ROUEN	EURE	376	351	51,72
076	ROUEN	SEINE-MARITIME	641	427	60,02
	Total ROUEN		1 017	778	56,66

067	STRASBOURG	BAS-RHIN	506	766	39,78
068	STRASBOURG	HAUT-RHIN	464	817	36,22
	Total STRASBOURG		970	1 583	37,99
009	TOULOUSE	ARIEGE	86	126	40,57
012	TOULOUSE	AVEYRON	135	188	41,80
032	TOULOUSE	GERS	98	58	62,82
031	TOULOUSE	HAUTE-GARONNE	672	333	66,87
065	TOULOUSE	HAUTES-PYRENEES	116	109	51,56
046	TOULOUSE	LOT	96	44	68,57
081	TOULOUSE	TARN	168	231	42,11
082	TOULOUSE	TARN-ET-GARONNE	178	196	47,59
	Total TOULOUSE		1 549	1 285	54,66
091	VERSAILLES	ESSONNE	724	897	44,66
092	VERSAILLES	HAUTS-DE-SEINE	749	93	88,95
095	VERSAILLES	VAL-D'OISE	1 032	810	56,03
078	VERSAILLES	YVELINES	1 043	571	64,62
	Total VERSAILLES		3 548	1 800	66,34
	Total		36 575	23 857	60,52