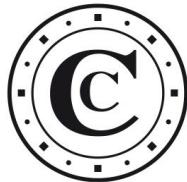


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA FONCTION
RESSOURCES
HUMAINES
AU MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION
NATIONALE

Rapport public thématique

Octobre 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Une fonction RH centrée sur les impératifs de gestion	23
I - Une fonction RH au sein du MENJ marquée par son ampleur et sa complexité	23
A - Des effectifs et des enjeux financiers hors normes	23
B - Une gouvernance complexe qui constitue un défi pour le pilotage	27
II - Une fonction RH performante dans la gestion courante mais peu qualitative	32
A - Une gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire grâce à des processus industrialisés mais rigides	33
B - Des procédures de gestion alliant verticalité et déconcentration.....	41
C - D'importantes disparités territoriales qui pèsent sur la gestion.....	44
D - Une adéquation perfectible de la ressource aux besoins	50
E - Une fonction RH reposant sur des systèmes d'information robustes mais vieillissants.....	57
Chapitre II Une prise en compte limitée des objectifs qualitatifs de la fonction RH	61
I - La demande d'une prise en considération des besoins individuels.....	62
A - Une préparation aux prises de poste et un accueil en voie d'amélioration.....	62
B - L'expression d'un manque de reconnaissance professionnelle.....	65
C - Des réponses insuffisantes au traitement des risques psycho-sociaux	68
II - Une tension entre les modalités de gestion et les attentes des personnels qui freine l'attractivité et les projections professionnelles	73
A - La crise des vocations enseignantes.....	74
B - Une fonction RH elle-même peu attractive et fragilisée	81
III - Une évolution vers une gestion qualitative, structurée dans le projet « RH 2026 », dans un contexte de redéfinition du dialogue social	84
A - Le besoin d'une fonction RH plus stratégique et en anticipation : la gestion prévisionnelle au cœur du projet « RH 2026 »	85
B - L'évolution du rôle des organisations syndicales dans la fonction RH par la loi de transformation de la fonction publique	88

Chapitre III Les conditions d'une gestion des ressources humaines mieux adaptée aux besoins et aux attentes	91
I - Un cap et un cadre plus clairs à définir pour la gestion RH de proximité	91
A - Une priorité politique qui ne s'est pas traduite par des moyens supplémentaires	92
B - Une mise en œuvre disparate, encore insuffisamment visible et lisible, malgré l'engagement des niveaux déconcentrés	93
C - Un rôle ambigu et des marges de manœuvre limitées pour les conseillers RH de proximité	96
II - Une transition à accompagner pour garantir la réussite du projet « RH 2026 »	98
A - Les risques spécifiques liés aux systèmes d'information RH	99
B - Une conduite du changement à bâtir auprès des acteurs de la fonction RH	101
III - Les conditions d'une dimension plus qualitative de la fonction RH	106
A - Donner une cohérence à la gouvernance de la fonction RH	107
B - Poursuivre l'assouplissement des règles de la mobilité	108
C - S'adapter aux disparités territoriales	110
Liste des abréviations	113
Annexes	115

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

La présente enquête a été pilotée par la troisième chambre de la Cour des comptes. Les contrôles ont principalement porté sur les services de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), secrétariat général, direction générale des ressources humaines (DGRH), direction de l'encadrement, service de l'action administrative et des moyens (SAAM), direction des affaires financières (DAF), le service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SEMSIRH), inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) mais la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), France Stratégie et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Des entretiens se sont également déroulés avec les organisations syndicales représentatives au plan national et le secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC).

Des échanges ont eu lieu avec les recteurs et les services académiques des académies de Paris, Créteil, Lyon, Reims, Lille, et Aix-Marseille, mais aussi avec des directions départementales des services de l'éducation nationale (DSDEN) des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de Seine-et-Marne, du Pas-de-Calais et du Nord, des circonscriptions et des directeurs d'établissements.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 26 juin 2024 par , par la troisième chambre, présidée par M. Meddah, président, et composée de M. Advielle, conseiller maître, Mme Charolles, conseillère maître, et M. Rousselot, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Latournarie-Willems conseillère maître, Mme Suc, conseillère référendaire, Mme Fierville, conseillère référendaire en service extraordinaire, et en tant que contre-rapporteur, M. Hayez, conseiller maître, président de section.

Il a été examiné et approuvé, le 3 septembre 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

À l'heure de la crise des vocations enseignantes qui affecte les recrutements et crée des difficultés pour pallier le manque d'enseignants, la fonction ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, premier employeur de l'État, est cruciale. La gestion de masse, que le ministère assure globalement grâce à des procédures robustes, doit se conjuguer avec une approche plus stratégique, qualitative et individualisée, à même de mieux répondre aux besoins des usagers de l'institution : agents de l'éducation nationale, élèves et familles. Ces conclusions s'inscrivent dans la continuité de nombreux rapports récents de la Cour sur la gestion des ressources humaines au ministère de l'éducation nationale, en particulier sur la gestion des enseignants, leur formation initiale et continue, la mobilisation de la communauté éducative autour du projet d'établissement et la territorialisation de l'action éducative¹.

Une gestion des ressources humaines (RH) centrée sur une approche de masse relativement performante

Les actions de gestion des ressources humaines (GRH) - habituellement regroupées sous le vocable de « fonction RH » - au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), premier employeur de l'État, se distinguent de celles des autres ministères par le seul volume des ressources concernées, en effectifs comme en montant financier, avec une masse salariale de 79 Md€ pour le budget de l'État, à laquelle s'ajoutent les dépenses de personnel prises en charge par les collectivités territoriales. Ses impératifs sont d'honorer les grands rendez-vous annuels, en particulier la rentrée scolaire avec la présence d'un enseignant devant chaque classe, et de garantir le versement mensuel des payes de près de 1 200 000 agents.

¹ *La formation continue des enseignants du premier et du second degré de l'enseignement public*, référé, juin 2023 ; *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, rapport public thématique, février 2023 ; *Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement*, rapport public thématique, janvier 2023 ; *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses*, note thématique, juillet 2023.

Sur ces deux points, cette fonction se révèle bien assumée par le ministère grâce, d'une part, à la déconcentration de sa gestion et, d'autre part, à l'automatisation d'une partie de ses processus, qui s'appuie sur des systèmes d'information robustes bien que vieillissants. Elle peut être considérée comme performante dans la mesure où elle mobilise moins de personnels administratifs que d'autres ministères pour gérer un nombre plus élevé d'agents.

Néanmoins, compte tenu du volume et de la diversité des situations, les processus RH impliquent une multiplicité d'intervenants et sont complexes. Cette complexité augmente du fait du recours croissant à des profils d'agents dont les statuts ne peuvent être pris en compte par les systèmes d'information, ce qui nécessite des traitements manuels consommateurs de temps, comme c'est le cas pour les contractuels et les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH).

Par ailleurs, les disparités territoriales, notamment en termes de besoins non satisfaits et de différenciels d'attractivité, constituent pour le MENJ une contrainte à laquelle il doit s'adapter pour accomplir sa mission d'enseignement et pour organiser sa gestion des ressources humaines (GRH).

Une prise en compte encore trop limitée des objectifs qualitatifs de la fonction RH, dans un contexte de transformation du dialogue social

Ces objectifs de gestion, essentiellement quantitatifs, ne répondent pas entièrement à la demande d'une gestion RH plus qualitative, exprimée par les agents de la fonction publique et confirmée, pour ceux relevant du MENJ, par les études menées par sa direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Celles-ci mettent en relief le besoin d'une plus grande reconnaissance professionnelle et d'une meilleure prise en considération des situations individuelles. En outre, la fonction RH n'intègre pas suffisamment dans ses objectifs le traitement des risques psycho-sociaux, en augmentation au sein du ministère. La rigidité des procédures, qu'illustre la gestion du « mouvement » intra - et interdépartemental, fondée sur un barème de points, cristallise les frustrations des enseignants titulaires en freinant leurs éventuels souhaits de mobilité géographique.

Cette situation contribue au défaut d'attractivité du métier d'enseignant, qui se manifeste par des difficultés récurrentes de recrutement et de maintien en poste tout au long de la carrière. Ce déficit d'attractivité n'est ni propre à la France, ni spécifique au ministère car il concerne l'ensemble des métiers de la fonction publique. Face au manque

de personnel titulaire, enseignant comme non enseignant, le recours à l'emploi contractuel se développe. Il en résulte une concurrence entre statuts et des besoins de formation accusés, tant pour accompagner les contractuels que pour apporter aux services administratifs la technicité nécessaire à l'embauche et à la gestion de ces recrues.

En outre, alors que les représentants des personnels jouaient un rôle important au sein du ministère pour orienter les agents dans les méandres du système d'affectation ou pour contribuer à la prise en considération de leur situation individuelle, la redéfinition des modalités du dialogue social imposée par la loi de transformation de la fonction publique² a transféré ce rôle aux services RH. Évoluer d'une gestion quantitative à une gestion qualitative nécessite un changement de culture et d'organisation de services aujourd'hui fortement mobilisés par les impératifs de gestion.

Des risques à maîtriser et des choix de gestion à opérer pour réussir la transition vers une fonction RH plus qualitative

Pour mieux répondre aux attentes des agents et améliorer la qualité de service, plusieurs initiatives ont été lancées depuis le « Grenelle de l'éducation » en 2020-2021, comme la GRH de proximité, le mouvement de postes à profils et l'Observatoire des rémunérations et du bien-être des personnels. En parallèle, des mesures d'augmentation des rémunérations ont été mises en œuvre. Le projet « RH 2026 », lancé l'an dernier par la direction générale des ressources humaines (DGRH) et la direction de l'encadrement (DE) du ministère, structure l'ensemble de ces réformes dans une stratégie nationale, avec trois objectifs : renforcer l'attractivité des métiers, fidéliser les agents et améliorer la qualité du service rendu aux personnels. Ce projet est en cours d'appropriation dans les académies. À ce stade, plusieurs défis appellent la mise en place de mesures complémentaires permettant de garantir que les objectifs ambitieux qu'il poursuit seront atteints.

Tout d'abord, un cap et un cadre plus clairs doivent être donnés à la GRH de proximité, mise en place depuis 2018 sans moyens nouveaux ni doctrine d'accompagnement des enseignants en difficulté ou en reconversion. Insuffisamment nombreux, formés, outillés et intégrés aux services de gestion, les conseillers RH de proximité offrent une écoute de premier niveau et des conseils, sans toujours parvenir à apporter des solutions.

² Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

La conduite du projet « RH 2026 » nécessite aussi de prendre en compte les risques inhérents à la phase de transition en cours. Ceux-ci concernent en premier lieu l'adaptation des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH), essentielle pour faciliter l'adhésion des personnels au changement, et dont, *a contrario*, les dysfonctionnements ou les retards de mise en œuvre augmentent la résistance au changement et affectent la qualité de vie au travail et la stabilité des équipes. La lassitude des agents face à la multiplication des réformes et à leur impréparation constitue un autre facteur de risque, qui doit conduire à renforcer l'accompagnement des acteurs de la fonction RH sur le terrain. Il s'agit en particulier de placer au premier plan les chefs d'établissement dans ce domaine, d'expliquer les rôles des inspecteurs et des personnels de direction dans les établissements et de faire monter en compétences les gestionnaires RH dans les domaines du recrutement et du conseil. Enfin, les modalités d'hébergement des données choisies dans le cadre du projet de plateforme Virtuo, innovant mais sensible, exposent possiblement le ministère à un risque d'image.

Le projet « RH 2026 » doit pouvoir également s'appuyer sur une gestion prévisionnelle RH solide. Or la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) actuelle vise à calibrer les besoins de recrutement d'une année sur l'autre, mais anticipe peu l'évolution des métiers à moyen terme et tient insuffisamment compte des analyses démographiques et sociétales. Entre 2023 et 2028, les établissements scolaires devraient perdre 346 800 élèves, du fait de la baisse de la natalité. La progression, faible mais continue, des démissions d'enseignants, la hausse de la part des contractuels, l'allongement des carrières couplé à l'accélération de l'« usure » professionnelle et à l'aspiration des enseignants à changer de métier au cours d'une vie, devraient conduire à définir une stratégie RH plus adaptée en matière de flux et de reconversion.

Enfin, s'engager dans une nouvelle démarche d'employeur implique de faire des choix de gestion structurants. La gouvernance et le pilotage de la fonction RH demeurent en effet éclatés, avec un manque d'instances de coordination, une déconnexion entre responsables de la gestion des moyens humains et responsables des moyens budgétaires. La gestion des enseignants du privé sous contrat, exclusivement financière, demeure un angle mort. La tension entre un système d'affectation et de mobilité rigide mais égalitaire et l'aspiration des agents à choisir leur lieu de vie n'est pas non plus traitée par le projet « RH 2026 ». Dans le cadre existant des concours à recrutement national et des mouvements déterminés par le barème, d'autres mesures correctrices, parfois issues du terrain, doivent donc être envisagées pour renforcer l'attractivité de certaines zones

géographiques à forts besoins, mais aussi pour ne pas décourager les enseignants et ceux qui aspirent à le devenir de rejoindre à terme la région de leur choix. Le rôle de la fonction RH s'avère donc central pour permettre au ministère d'assurer effectivement sur tout le territoire national un service public de qualité.

Récapitulatif des recommandations

1. Actualiser et étoffer le cadre de gestion des enseignants contractuels dans la perspective des nouvelles lignes directrices de gestion stratégiques (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de la transformation et de la fonction publique, ministère délégué chargé des comptes publics/ premier semestre 2025*).
2. Pour les enseignants affectés à d'autres missions que l'enseignement et les enseignants remplaçants, intégrer sans délai dans le suivi statistique leur taux effectif d'activité comme la nature exacte des fonctions qui leur sont dévolues (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).
3. Pour améliorer la connaissance et le suivi des personnels administratifs, étendre aux académies l'enquête actuellement menée au niveau central et transmettre ses résultats pour analyse à l'observatoire des rémunérations et du bien-être des personnels (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse/septembre 2026*).
4. Recentrer les missions des conseillers RH de proximité sur le conseil en évolution professionnelle (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse/2025*).
5. Renforcer la place et le rôle des chefs d'établissement dans la fonction RH (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse/fin 2024*).
6. Pour l'amélioration du dialogue social et l'appropriation des réformes RH, définir et déployer une stratégie de communication adaptée (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse/septembre 2025*).
7. Instaurer un comité de pilotage de la gestion des ressources humaines sous l'égide du secrétaire général du ministère (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse/fin 2024*).

Introduction

La fonction Ressources humaines (RH) consiste à s'assurer qu'une organisation dispose des personnels nécessaires à son fonctionnement, et que les conditions de gestion et de travail de ces personnels leur permettent de contribuer au mieux à sa performance. Elle couvre les processus constitutifs de la gestion des ressources humaines (GRH), qui s'articulent autour de cinq principales missions : le pilotage de la GRH, de sa conception à son évaluation ; la gestion administrative et juridique des personnels ; leur gestion budgétaire et comptable ; la gestion de leur parcours professionnel et leur gestion sociale. Le tableau ci-dessous détaille les processus associés à chacune de ces missions et qui composent la fonction RH.

Tableau n° 1 : missions et processus de la gestion des ressources humaines

<i>Missions</i>	<i>Processus</i>
<i>Élaboration-pilotage-évaluation-contrôle de la stratégie GRH</i>	Communication Management et qualité de la DRH, évaluation-contrôle Tutelle des opérateurs Élaboration, pilotage, gestion prévisionnelle
<i>Gestion administrative et juridique</i>	Recrutement-concours Affectation Mutation Positions statutaires Temps de travail Congés Déontologie Discipline Rémunération, gestion de la paye
<i>Gestion budgétaire et comptable</i>	Gestion budgétaire (masse salariale, plafond d'emplois) Gestion comptable

<i>Missions</i>	Processus
<i>Gestion des parcours professionnels</i>	Formation initiale Intégration Évaluation individuelle Accompagnement Mobilité, carrière Formation continue Politique indemnitaire, promotion, avancement
<i>Gestion sociale</i>	Dialogue social, animation des instances de concertation, négociation, suivi des droits et syndicaux élections Veille sociale Santé, hygiène et sécurité Médecine de prévention Conditions de travail Action sociale

Source : comité d'harmonisation des audits internes-2014, cité dans le Guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'État, DGAFP, 2016

Les ressources humaines représentent le plus gros poste d'investissement de chaque système éducatif et l'un de ses principaux leviers d'amélioration, comme l'a relevé l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (dite UNESCO³) en 2019 dans son rapport *Représenter les ressources humaines du secteur de l'Éducation*⁴. Compte tenu des volumes en jeu au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), premier employeur de France et premier budget de l'État (87 Md€ prévus en loi de finances 2024), constitué à 93 % de rémunérations, la fonction RH joue un rôle fondamental dans l'atteinte des objectifs du système éducatif, avec des résultats mitigés. En effet, si, en 2022, les cibles fixées par l'Union européenne en matière de taux de scolarisation et de formation (participation) et de niveaux de qualification

³ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

⁴ UNESCO, *Représenter les ressources humaines du secteur de l'éducation* | Unesco IIEP Learning Portal, septembre 2019.

étaient dépassées en France⁵, les résultats sont en retrait en matière de compétences des élèves : environ 21 % des élèves âgés de 15 ans n'ont pas un niveau suffisant en compréhension de l'écrit, en culture mathématique et en culture scientifique, et plus de 40 % des élèves de quatrième ne maîtrisent pas suffisamment le numérique dans la vie courante (littératie numérique)⁶.

Derrière cette performance moyenne se profile le défi de l'attractivité des métiers de l'éducation nationale, et en particulier de celui d'enseignant. Ce défaut d'attractivité n'est pas propre au MENJ, puisqu'il concerne l'ensemble de la fonction publique, dont les taux de sélectivité aux concours atteignent des niveaux historiquement faibles. Il n'est pas non plus propre à la France puisque, comme le souligne l'UNESCO dans son rapport mondial sur les enseignants de 2023⁷, la pénurie de professeurs est un phénomène mondial : l'Europe et l'Amérique du nord constituent la troisième région du monde, après l'Afrique et l'Asie, où le manque d'enseignants pour assurer l'enseignement primaire et secondaire universel est le plus criant, avec 4,8 millions d'enseignants à recruter d'ici 2030. En France, le besoin de recrutement d'enseignants à l'horizon 2030 est estimé par France Stratégie à 328 000, dont 327 000 remplacements de départs à la retraite à assurer⁸.

⁵ À l'horizon 2030, l'Union européenne (UE) s'est assignée cinq cibles qui font l'objet d'un suivi statistique annuel : 1. Participation à l'accueil et à l'éducation des jeunes enfants : d'ici 2030, au moins 96 % des enfants entre trois ans et l'âge de début de l'enseignement élémentaire obligatoire devraient participer à l'éducation. 2. Sorties précoces de l'éducation et de la formation (« *early leaving from education and training* » : ELET) : d'ici 2030, la part des jeunes quittant prématurément l'éducation et la formation devrait être inférieure à 9 %. 3. Faible niveau dans les compétences de base : d'ici 2030, la part des jeunes de 15 ans ayant de faibles résultats en lecture, en mathématiques et en sciences devrait être inférieure à 15 %. 4. Faible niveau en littératie numérique : d'ici 2030, la part d'élèves de huitième année d'enseignement obligatoire ayant de faibles résultats en littératie numérique devrait être inférieure à 15 %. 5. Diplômés de l'enseignement supérieur : d'ici 2030, au moins 45 % des individus âgés de 25 à 34 ans devraient avoir un niveau d'études supérieures. En France, 100 % des enfants entre trois ans et six ans participent à l'éducation, moins de 8 % des jeunes de 18 à 24 ans sont en situation de sortie précoce et plus de 50 % des jeunes adultes âgés entre 25 à 34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur. DEPP (2022), *L'Europe de l'éducation en chiffres 2022*.

⁶ DEPP, *L'Europe de l'éducation en chiffres 2022*, 2022.

⁷ UNESCO, Rapport mondial sur les enseignants : remédier aux pénuries d'enseignants; grandes lignes, 2023.

⁸ Ce qui en fait le deuxième métier comptant le plus de postes à pourvoir après agent d'entretien : France stratégie, *Les Métiers en 2030*, 2019.

Pour améliorer tant les résultats éducatifs que la gestion du personnel, le programme budgétaire 214 – Soutien de la politique de l'éducation nationale qui porte la fonction RH du MENJ, vise trois objectifs :

- réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire, notamment la rentrée scolaire et les sessions d'examens ;
- améliorer la qualité de la gestion des RH, comme condition indispensable à la réalisation des objectifs de la politique éducative ;
- optimiser les moyens des fonctions support, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, de l'organisation des services et des processus de gestion.

La présente enquête examine si la gestion des ressources humaines du ministère contribue de manière efficiente à atteindre ces objectifs et à répondre au défi de l'attractivité et de la fidélisation. Elle couvre l'ensemble des personnels de l'éducation nationale, enseignants et non enseignants, fonctionnaires et agents publics (dont les enseignants du secteur privé sous contrat), en s'appuyant, pour les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés et les médecins et personnels de santé scolaire, sur les analyses déjà conduites par la Cour. Cette enquête s'inscrit en effet dans la continuité des nombreux travaux menés ces dernières années dans le champ des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ)⁹.

⁹ L'enquête s'est appuyée, en particulier sur les publications suivantes : *L'enseignement privé sous contrat*, rapport public thématique, juin 2023 ; *La formation continue des enseignants du premier et du second degré de l'enseignement public*, référent, juin 2023 ; *Notes d'exécution budgétaire de la mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) de 2011 à 2022* ; *La construction, la rénovation et l'entretien des collèges : mieux articuler les actions de l'Éducation nationale et des départements*, insertion au rapport public annuel 2023, mars 2023 ; *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, rapport public thématique, février 2023 ; *Mobiliser la communauté éducative autour du projet d'établissement*, rapport public thématique, janvier 2023 ; *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés*, référent, janvier 2022 ; *La gestion des absences des enseignants, garantir la continuité pédagogique*, rapport public thématique, décembre 2021 ; *Le système éducatif dans les académies ultramarines, communication à la commission des finances du Sénat*, décembre 2020 ; *Les médecins et les personnels de santé scolaire, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale*, avril 2020 ; *Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse*, insertion au rapport public annuel 2020, février 2020 ; *Le lycée professionnel*, référent, janvier 2020 ; *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses*, note thématique, juillet 2023.

Le rapport présente tout d'abord l'organisation de la fonction RH et la capacité de ses responsables à maîtriser les processus clés, en particulier la gestion administrative, juridique, financière et comptable des enseignants et des personnels administratifs. Dans un deuxième temps, il met en lumière le décalage existant entre ces objectifs et les attentes des personnels, davantage tournées vers une approche qualitative et individualisée, ce qui explique en partie le déficit d'attractivité et implique de renforcer les processus de gestion des parcours et de gestion sociale des personnels. Enfin, le regard porté sur les réformes engagées depuis le « Grenelle de l'éducation » en 2020, structurées dans le projet « RH 2026 », ainsi que sur les risques inhérents à la mise en œuvre de ces réformes conduit la Cour à inviter le MENJ à renforcer ses actions de conduite du changement pour mettre en place une GRH plus qualitative, à clarifier le pilotage de la fonction RH, et à davantage prendre en compte les disparités territoriales dans la gestion des parcours.

Chapitre I

Une fonction RH centrée

sur les impératifs de gestion

La gestion des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, premier employeur de France et d'Europe, frappe par ses enjeux, ses effectifs et sa masse financière hors normes. Malgré un train de réformes rapide, une gouvernance complexe et des réalités territoriales contrastées, les grands rendez-vous annuels sont honorés, grâce à des procédures et outils robustes

I - Une fonction RH au sein du MENJ marquée par son ampleur et sa complexité

1,2 million d'agents, près de 13 000 places à pourvoir aux différents concours, 12 millions d'élèves à accueillir et former, six directions d'administration centrale impliquées dans la fonction RH, 30 académies à piloter : le ministère de l'éducation nationale mène une gestion des ressources humaines à très grande échelle.

A - Des effectifs et des enjeux financiers hors normes

Le nombre des personnels et des masses financières que leur emploi représente constitue la caractéristique principale de la fonction RH au MENJ. Celle-ci couvre en effet la gestion de près de 1,2 million d'agents en 2022, dont près de trois quarts d'enseignants et 10 % d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), des personnels d'encadrement, des

personnels chargés de l'accompagnement pédagogique, de la vie scolaire (conseillers principaux d'éducation et personnels chargés de l'action sociale et de la santé des élèves, par exemple) et des fonctions support au sein du MENJ, comme les ressources humaines, ou bien la gestion financière, informatique et immobilière. La gestion des personnels de l'éducation nationale est organisée selon des critères multiples, qui structurent eux-mêmes la gouvernance RH du MENJ :

- une distinction entre personnels non enseignants et enseignants (respectivement 301 534 et 888 206 en effectifs physiques), eux-mêmes répartis entre ceux qui relèvent de l'enseignement public et ceux qui relèvent de l'enseignement privé sous contrat (respectivement 746 633 et 141 573) ;
- une distinction entre personnels d'encadrement – incluant personnels de direction des établissements scolaires et encadrement supérieur – et autres personnels (respectivement 18 238 et 1 171 502 agents) ;
- une distinction entre fonctionnaires (également désignés comme « titulaires ») et agents contractuels (respectivement 930 729 et 157 849) ;
- une distinction par corps au nombre de neuf pour les personnels enseignants¹⁰ ; 24 pour les personnels titulaires des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé (BIATSS) ; un pour les conseillers principaux d'éducation ; un pour les psychologues de l'éducation nationale ; et trois pour les personnels d'encadrement, en incluant les personnels de direction¹¹, d'inspection¹², et de l'encadrement supérieur¹³.

¹⁰ Instituteurs, professeurs des écoles ; adjoints d'enseignement, professeurs d'enseignement général de collège, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive, professeurs certifiés, professeurs agrégés, professeurs d'éducation physique et sportive, professeurs de lycée professionnel.

¹¹ Dont proviseurs de lycée général et technologique, proviseurs de lycée professionnel, proviseurs adjoints, principaux de collège, principaux adjoints, directeurs d'établissements régionaux d'enseignement adapté.

¹² Dont inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux - IA-IPR, inspecteurs de l'éducation nationale - IEN, inspecteurs généraux de l'éducation nationale - IGEN, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche - IGAENR.

¹³ Dont les emplois de recteurs, vice-recteurs, conseillers, secrétaires généraux d'académie, adjoints, directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), directeurs académiques adjoints des services de l'éducation nationale (DAASEN), secrétaires généraux de direction des services départementaux de l'éducation nationale ou de vice-rectorat, adjoints au directeur académique des services de l'éducation nationale chargé du premier degré, administrateurs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L’importance des effectifs et la multiplicité des critères qui préside à leur gestion ont une incidence directe sur la fonction RH, qui doit intégrer des processus complexes et massifs. À titre d’illustration, pour les seuls corps d’enseignants du public, plus d’une quinzaine de concours ont été organisés en 2022, avec au total 12 790 postes ouverts.

Tableau n° 2 : nombre de concours et de postes d’enseignants du public ouverts en 2022

<i>Concours</i>	<i>Nombre de postes ouverts</i>
<i>1^{er} degré</i>	
<i>Concours externes dont :</i>	9 448
<i>Concours externes</i>	700
<i>Session supplémentaire</i>	930
<i>Troisième concours</i>	
<i>Concours internes dont :</i>	503
<i>1^{er} concours interne</i>	51
<i>2nd concours interne</i>	452
<i>Total concours du 1^{er} degré</i>	9 951
<i>2nd degré</i>	
<i>Concours externes dont :</i>	10 120
<i>Agrégation</i>	1 605
<i>CAPES</i>	5 725
<i>CAPET</i>	6 55
<i>CAPEPS</i>	690
<i>CAPLP</i>	1 445
<i>Concours internes dont :</i>	2 670
<i>Agrégation</i>	1 015
<i>CAPES</i>	1 025
<i>CAPEP</i>	80
<i>CAPEPS</i>	125
<i>CAPLP</i>	425
<i>Total concours du 2nd degré</i>	12 790

Source : MENJ

Ce volume d’effectifs se traduit dans celui des montants budgétaires à gérer, la masse salariale du MENJ représentant en 2023 près de 79 Md€. Par comparaison, celle du ministère des armées s’élève à 23 Md€ et celle de la mission *Gestion des finances publiques*, regroupant les services de la direction

générale des finances publiques, de la direction générale des douanes et droits indirects et des fonctions soutien du ministère de l'économie et des finances, à 8,7 Md€. La masse salariale du MENJ se répartit de la manière suivante entre les programmes de la mission *Enseignement scolaire* :

Tableau n° 3 : répartition de la masse salariale par programme budgétaire de la mission Enseignement scolaire – hors jeunesse et sports (en €) en 2024

<i>Programme budgétaire</i>	Dépenses de personnel
<i>Programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré »</i>	37 957 464 193
<i>Programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré »</i>	26 774 187 832
<i>Programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés »</i>	8 133 539 453
<i>Programme 230 « Vie de l'élève »</i>	4 734 342 900
<i>Programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale »</i>	2 030 419 956
<i>TOTAL</i>	79 629 954 334

Source : *Loi de finances initiale (LFI) 2024*

Les salaires des enseignants représentent 72 % de l'ensemble de la masse salariale, atteignant 77 % en y ajoutant les salaires des remplaçants, soit au total 61 Md€. Les salaires des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et personnels accompagnant des besoins éducatifs particuliers pèsent 8 % de la masse salariale, de même que les salaires des personnels d'encadrement (6 Md€ chacun). 3 % de la masse salariale finance les personnels chargés de la vie scolaire au sein des établissements ; 2,3 % des dépenses de personnel sont consacrées à la formation des personnels enseignants et 1,7 % concernent les personnels intervenant sur les fonctions support aux niveaux central et déconcentré.

À cet égard, si le MENJ est le plus gros employeur de l'État, les effectifs de son administration centrale apparaissent, en proportion, très limités. Elle ne représente que 0,3 % du total des effectifs et 0,1 % de la masse salariale du MENJ, avec une majorité de cadres et une part croissante d'agents contractuels, représentant en 2022 17,4 % de l'effectif total, contre 11,7 % en 2020.

B - Une gouvernance complexe qui constitue un défi pour le pilotage

La singularité de la gouvernance RH du MENJ est double : la fonction RH est éclatée au niveau central entre plusieurs directions qui définissent leurs stratégies respectives ; elle repose également sur une combinaison entre une centralisation des décisions et procédures, qui laisse peu de marge aux strates inférieures et sur une déconcentration forte des actes de gestion.

1 - Une gouvernance éclatée au niveau central

Par rapport à d'autres ministères, le MENJ se caractérise par un rôle relativement limité de la direction générale des ressources humaines (DGRH), dans la mesure où les compétences de gestion des ressources humaines, la paye et la responsabilité des programmes budgétaires se répartissent entre des acteurs nombreux.

En effet, les textes fixant l'organisation du ministère¹⁴ attribuent à la DGRH compétence pour mettre en œuvre les orientations générales de la politique des ressources humaines, la gestion des recrutements et des carrières des personnels, sous réserve des compétences du service de l'action administrative et des moyens (SAAM) pour les personnels de l'administration centrale, et de celles de la direction de l'encadrement (DE) pour les personnels de direction, d'inspection, les administrateurs de l'État et les personnels d'encadrement administratif.

Par suite, non seulement la gestion individuelle, mais aussi les aspects statutaires de l'encadrement relèvent d'une direction distincte de la DGRH, créant de la sorte une rupture dans le pilotage de la politique RH du ministère : chaque catégorie relève d'un service particulier. Il en va de même des personnels d'administration centrale gérés par le SAAM, pour lesquels la DGRH n'intervient pas, même si les corps dont ils proviennent sont gérés par la DGRH. Cette organisation rend délicat le pilotage d'une politique de mobilité des personnels entre l'administration centrale et les niveaux déconcentrés.

¹⁴ Décret n° 2014-133 du 17 février 2014 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche et arrêté du 17 février 2014 modifié.

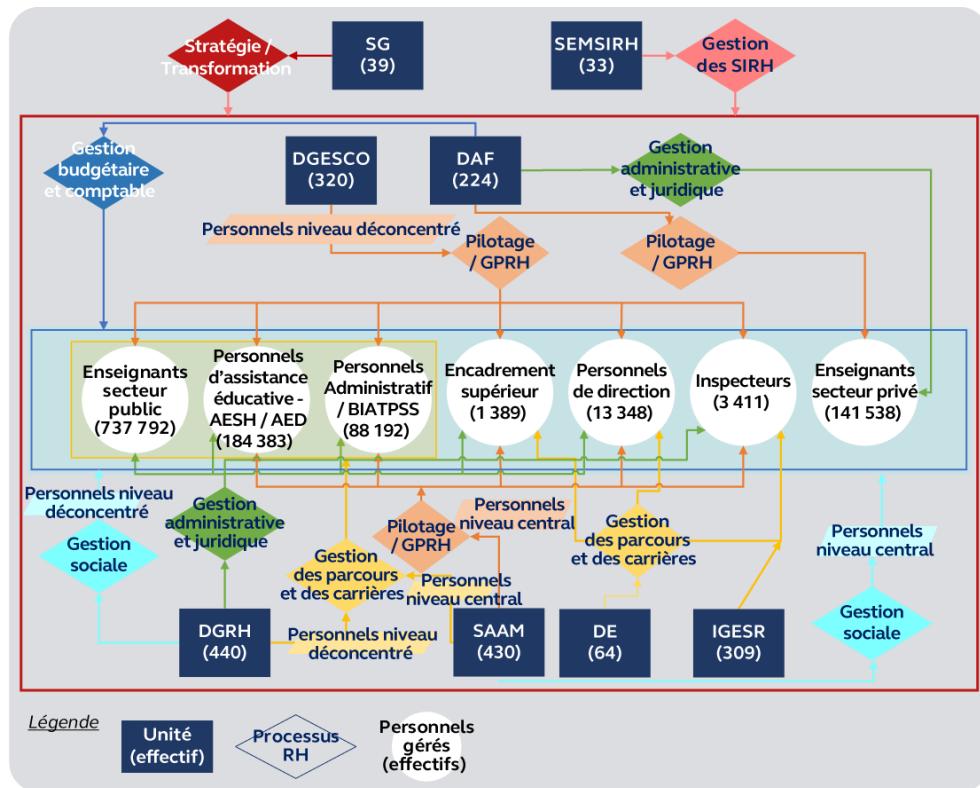
Le responsable des Programmes 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* de la mission interministérielle enseignement scolaire (MIES) est le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO).

C'est par ailleurs à la direction des affaires financières (DAF) qu'il appartient de définir les règles de paye applicables aux personnels, d'assurer le suivi des dépenses salariales et des emplois des programmes budgétaires relevant du ministère, et d'assurer la définition du contrôle interne financier comme de coordonner sa mise en œuvre à l'ensemble des services. Cependant en matière de paye, ces compétences sont partagées avec le SAAM pour ce qui concerne les personnels de l'administration centrale, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) et les recteurs.

En outre, la DAF, au titre de sa responsabilité du Programme 139 – *Enseignement privé du premier et du second degrés*, est dans les faits chargée des enseignants du secteur privé sous contrat ; comme le fait la DGRH pour les enseignants du public, elle prend en charge l'animation des académies sur les actes déconcentrés et transpose aux enseignants du secteur privé sous contrat les mesures applicables à leurs homologues du secteur public, en prenant les actes centralisés relatifs aux concours, aux mobilités, à l'avancement ou aux évaluations. Pourtant, compte tenu des missions exercées par les établissements qui en relèvent sous le contrôle de l'État, la DGESCO ou la DGRH pourraient davantage intervenir dans le déroulement de carrière des enseignants du secteur privé sous contrat. Ce n'est, pour l'instant, le cas que de la part de la direction de l'encadrement, dans le cadre de réflexions sur la gestion qualitative de l'ensemble des cadres, qu'ils soient ou non enseignants.

Ainsi, l'organisation de l'administration centrale du MENJ n'offre pas l'image d'un pilotage d'ensemble structuré : elle ne comporte ni pilote unique, ni comité de pilotage RH, ni lettres de mission pour les acteurs centraux de la fonction RH. En l'état, la stratégie RH n'est pas formalisée. En particulier, la séparation des fonctions de pilotage de la masse salariale et de gestion des ressources humaines entraîne des coûts de coordination élevés pour mettre en œuvre toute évolution dans le domaine indiciaire ou indemnitaire et conduit à de fréquents arbitrages, le plus souvent réalisés par le cabinet du ministre.

Schéma n° 1 : la multiplicité des acteurs de la fonction RH du MENJ au niveau central



Source : Cour des comptes

2 - Une organisation relativement homogène de la fonction RH dans les académies

Au niveau déconcentré, les académies, à partir d'un canevas relativement harmonisé, s'adaptent et exercent leurs compétences de façon différente.

Toutes les académies confient la gestion RH à un secrétaire général adjoint, directeur des ressources humaines du rectorat. La structuration de la direction des ressources humaines repose sur la distinction, traditionnelle, entre personnels enseignants et personnels non enseignants. Cependant, en fonction de l'héritage historique et des besoins locaux, les fonctions d'encadrement sont traitées par une division particulière, comme

à l'académie de Lyon, ou regroupées avec les personnels administratifs et techniques, comme dans les académies de Reims, Lille, Aix-Marseille ou Créteil. Certains rectorats consacrent une division particulière aux établissements d'enseignement privé, comme celui de Créteil, ou celui d'Aix-Marseille dans lequel 20 à 25 % des élèves de l'académie sont dans le secteur privé – sous contrat et hors contrat.

Plusieurs rectorats identifient au sein de leur DRH les missions d'accompagnement des personnels, comme à Reims avec un service de l'accompagnement des personnels – RH de proximité, et des chargés de mission recrutement.

L'organisation des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSSEN), compétentes pour la gestion des enseignants du premier degré, repose pour l'essentiel sur la même distinction entre personnels enseignants et personnels administratifs.

Les compétences en matière de paye sont réparties entre les services académiques des rectorats et les DSSEN, selon le degré d'enseignement dans lequel interviennent les personnels. Ainsi, dans chaque académie, un service du secrétariat général est chargé de la coordination académique de la paye et de la mise en œuvre du contrôle interne financier ; en matière de paye, il est compétent pour les personnels des établissements d'enseignement du second degré. La coordination paye assure le support technique et réglementaire des correspondants paye des services de l'académie et de chacune des DSSEN, dans lesquelles un service du secrétariat général assure la paye comme la gestion administrative RH des personnels des établissements d'enseignement du premier degré.

Dans certaines académies souffrant d'un déficit d'attractivité, les renouvellements de personnels sont fréquents, y compris pour l'encadrement ; il en résulte une antériorité réduite des agents, qui rend plus difficile l'exercice du contrôle interne et la capitalisation sur l'expertise.

Certaines académies ont, de leur propre initiative, développé des outils au soutien de la fonction RH : ainsi, les services du rectorat de Lyon ont développé un portail « Colibris », destiné à dématérialiser les démarches, suivre les échanges et le traitement des dossiers et permettre aux agents de déposer leurs recours dans le cadre du mouvement intra-académique ; depuis 2022, toutes les académies ont un accès à Colibris et peuvent en installer les modules. Cet outil, pour utile et ergonomique qu'il soit, peut aussi présenter des risques de compatibilité avec d'autres applications nationales du ministère en matière RH, rendant plus difficile une réforme d'ensemble des systèmes d'information RH.

Les outils « Colibris » et « e-Colibris »

Colibris est une plateforme nationale initialement développée par la direction informatique du rectorat de Lyon, progressivement à partir de septembre 2021 par la DGRH pour constituer l'interface unifiée de traitement des demandes RH. En parallèle, l'application mobile « e-Colibris » a été développée, donnant accès à la plateforme par prise en compte de l'identité unifiée ministérielle, et portant des fonctionnalités mobiles indépendantes (consultation de données personnelles et professionnelles, carte professionnelle numérique, etc.).

Parmi les démarches mises en œuvre sur les espaces Colibris académiques et national figurent le recrutement sur poste à profil dans le premier degré ou les demandes de remboursement au titre de la protection sociale complémentaire. Environ 70 autres démarches RH ont été mises à disposition des académies pour déploiement dans leur espace Colibris propre.

Le déploiement de « Colibris » et « e-Colibris » est variable selon les académies, l'objectif étant de proposer aux académies une réelle souplesse dans leur utilisation. Le plan de généralisation d'« e-Colibris » a été défini progressivement avec les académies en fonction de leurs contraintes : sur 1 583 739 agents initialisés en académie, 1 290 124 agents ont été considérés comme éligibles à l'application et 106 956 agents y ont déjà recouru. Cela correspond au service ouvert pour tout ou partie des agents dans 22 académies, les académies restantes et l'administration centrale étant en phase de tests avant ouverture.

Source : service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SEMSIRH)

3 - Les syndicats, interlocuteurs clés de la fonction RH pour les personnels

Les organisations syndicales défendent les intérêts professionnels des personnels qui leur reconnaissent ce rôle : le secteur « *formation, éducation, recherche* » est le deuxième secteur de la fonction publique avec le taux de syndicalisation le plus élevé après le secteur « *sécurité et défense* », selon une analyse de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques (DARES) publiée en février 2023¹⁵. Ce taux s'élève ainsi à 23,1 %, contre 18,4 % dans l'ensemble de la fonction publique. Une des caractéristiques du paysage syndical de l'éducation nationale est la prédominance de la Fédération syndicale unitaire (FSU), qui a remporté les élections professionnelles de 2022, avec 34 % des voix,

¹⁵ Dares, Analyses n°6, février 2023.

et obtenu 6 des 15 sièges du comité social d'administration (CSA) ministériel, devant l'UNSA (19,3 % des voix), la liste FNEC-FP-FO (14 %), le SGEN-CFDT (7,8 %), la CGT Educ'action (6,64 %), le Snalc (6,21 %) et Sud Éducation (5,09 %). Un tiers des enseignants et 29 % des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS) se tournent en premier lieu vers les organisations syndicales pour recueillir des informations relatives à leurs besoins administratifs¹⁶.

Les personnels sollicitent particulièrement l'appui de leurs représentants dans la gestion de leur mobilité et de leur carrière, qui disposent souvent d'une connaissance historique des éléments du système d'affectation et de promotion et des décisions individuelles prises. Dans ces processus, les organisations syndicales portent une attention particulière au respect des procédures et à l'équité de traitement des personnels par l'administration dans une gestion de masse fortement automatisée, comme l'avait déjà relevé la Cour en 2013 dans le rapport public thématique *Gérer les enseignants autrement*, à travers l'exemple de la gestion des mobilités dans l'académie de Versailles¹⁷.

II - Une fonction RH performante dans la gestion courante mais peu qualitative

Conformément à deux des trois grands objectifs du programme budgétaire 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, l'organisation de la fonction RH du MENJ est orientée vers la préparation des grands-rendez-vous de l'année scolaire et l'optimisation des moyens grâce à une gestion normative et largement automatisée. Elle pèse néanmoins sur l'atteinte du troisième objectif, la qualité de la GRH, dont le projet « RH 2026 », lancé en 2023, vise à renforcer la prise en compte.

¹⁶ Enquête menée entre décembre 2023 et janvier 2024 par le CSA et la direction interministérielle de la Transformation publique (DITP) pour le compte du MENJ.

¹⁷ « *La vérification fastidieuse du nombre de points obtenus mathématiquement par chaque candidat sur chacun de ses vœux était la tâche d'un groupe de travail dont les séances étaient programmées tous les jours sur une semaine pour le [...] second degré public. Ce groupe de travail rassemblait une dizaine de représentants de l'administration et plusieurs dizaines de représentants syndicaux, spécialisés par corps et discipline, pour passer en revue le nombre de points affectés aux vœux des 4 231 enseignants souhaitant participer au mouvement. Avec une hypothèse de 8 heures de réunions quotidiennes, le temps consacré à ces groupes de travail représente un total d'environ 1 600 heures de réunion, pour la seule vérification de critères automatiques.* »

A - Une gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire grâce à des processus industrialisés mais rigides

1 - Le recrutement par concours, pour le primaire et le secondaire, basé sur le calibrage des besoins estimés de la rentrée suivante

La visée principale de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) des enseignants est quantitative : il s'agit de disposer du nombre et du type d'enseignants nécessaires pour assurer la rentrée suivante.

La loi de finances de l'année N précise les volumes de recrutement autorisés pour le MENJ, à partir des demandes exprimées. Une fois arrêté, le schéma d'emplois¹⁸ est réparti entre les différentes catégories de personnel selon un arbitrage ministériel. De ce schéma d'emploi, qui prévoit 4 000 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires en 2024, est issu le calibrage des concours. La définition du volume de postes ouverts aux différents concours découle des variations d'emplois envisagées et de la prévision des départs en années N et N+1 : retraites, démissions, départs en détachement et en disponibilité. Cette définition se base sur une observation du passé : l'expression des besoins des académies et les comportements des agents en année N-1. Pour l'avenir, cette définition prend en compte la pyramide des âges des enseignants (dont l'âge moyen est de 44 ans), l'évolution démographique par classe d'âge des élèves sur l'ensemble du territoire (- 83 000 élèves en France à la rentrée 2024) ainsi que, lorsqu'il est connu à ce stade, l'impact des réformes pédagogiques : par exemple le dédoublement de classes en cycle 1 en réseaux d'éducation prioritaire (REP et REP+) depuis 2017 ou la réforme du lycée avec nouvelles spécialités depuis la rentrée 2018.

Dans le premier et le second degrés, l'objectif de la GPEEC ministérielle est de permettre à chaque académie de couvrir ses besoins d'enseignement à la rentrée, dans le respect des équilibres budgétaires et académiques, en vue de corriger les situations de sureffectifs dans certaines académies attractives et disciplines, mais aussi de vacances d'emplois dans d'autres.

Dans le premier degré, la couverture des besoins des académies est globalement assurée par l'apport des stagiaires, des lauréats des concours

¹⁸ Le schéma d'emploi correspond au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile. Exprimé en équivalents temps plein (ETP), il est présenté chaque année, par mission du budget général et des budgets annexes, en loi de règlement.

(académiques, avec en moyenne deux à trois candidats par poste) et par celui des enseignants titulaires participant aux mouvements interdépartementaux ; le recours aux contractuels progresse, mais demeure marginal. La gestion prévisionnelle consiste à ajuster deux types de flux : la répartition des places de concours offertes par chaque académie, une fois le volume national de concours arbitré, et le calibrage prévisionnel du solde académique du mouvement interdépartemental. Ainsi, dans le cas d'une académie attractive, telles celles de l'ouest et du sud de la France, le choix peut être fait de diminuer le nombre de postes aux concours afin de satisfaire davantage de demandes de mobilités entrantes pour des titulaires. Dans le cas d'une académie peu demandée par les titulaires, le volume de places au concours peut être rehaussé. Les académies de Versailles et de Créteil, qui sont les moins attractives mais qui concentrent 17 % des élèves français et ont le plus besoin d'enseignants, organisent ainsi deux concours de professeurs des écoles (CRPE) par an, sans toutefois parvenir à pourvoir l'ensemble des postes depuis près de dix ans.

Dans le second degré, les apports de stagiaires, des lauréats des concours (nationaux) et de titulaires participant à une mobilité sont insuffisants dans certaines académies et disciplines. Le recrutement d'enseignants contractuels vise à pallier ces insuffisances et à honorer des remplacements, avec une certaine souplesse de gestion. Le calibrage des concours du second degré tient spécifiquement compte de l'état de la ressource enseignante pour chaque discipline ou section (nombre de contractuels, éventuel sureffectif), de la répartition des élèves et des volumes horaires de chaque discipline et filière ainsi que du vivier de candidats disponibles, en s'appuyant sur les statistiques des précédentes sessions de concours.

Cet exercice de gestion prévisionnelle comporte nécessairement des limites. Tout d'abord, au moment de son élaboration, certaines données ne sont pas connues : les flux de départ de l'année N ne sont pas encore renseignés dans les comptes nationaux de l'éducation (CNE). De plus, certaines réformes pédagogiques avec des effets significatifs en termes de ressources humaines sont dévoilées tardivement, telle la création de groupes de niveaux au collège en mathématiques et en français en décembre 2023 pour une mise en œuvre en septembre 2024. Ensuite, le ministère ne conduit pas d'études prospectives sur l'évolution des comportements individuels qui lui permettraient de mieux anticiper des phénomènes qu'il subit, tels que la reconversion des enseignants, le départ des familles de Paris ou la demande d'enseignement privé dans les grandes métropoles. Enfin, le nombre de parties prenantes (quatre directions d'administration centrale – la DGRH, la DAF, la DE, la DGESCO –, 31 académies, chacune ne travaillant pas de la même manière avec les DSSEN pour l'évaluation des besoins dans le premier degré) à l'exercice de gestion prévisionnelle ainsi que le manque de formalisation des procédures et des moyens d'échange entre ces parties prenantes,

constituent des risques supplémentaires. En l'absence d'application informatique consacrée à la GPEEC, les parties prenantes échangent par courrier électronique et par téléphone, et les académies renseignent, sur une base déclarative, des tableaux et formulaires.

2 - Des règles collectives d'affectation et de mobilité des enseignants publics qui peinent à concilier l'intérêt de l'institution et celui des personnels

Contrairement à ce qui se pratique dans l'enseignement privé sous contrat où 98 % des enseignants sont affectés dans l'académie où ils passent le concours puis intègrent un établissement avec l'accord de son chef, dans l'enseignement public les enseignants sont affectés par l'institution, sans que le chef d'établissement n'intervienne. Après avoir passé un concours académique, les enseignants du premier degré sont affectés dans un département de cette académie, puis dans un établissement. Les enseignants du second degré, qui passent un concours national, peuvent être affectés dans n'importe quelle académie, puis dans un établissement, en fonction des besoins d'enseignement et, dans la mesure du possible, de leurs vœux. Pour l'affectation comme pour le mouvement, l'application automatique du « barème », traduction en nombre de points de la situation individuelle (familiale, médicale etc.) et administrative (ancienneté, conditions d'exercice particulières, par exemple en REP ou Outre-mer), sans prise en compte de la valeur professionnelle ni de compétences particulières, implique des règles de gestion uniformes et garantit une équité de traitement, parfois au détriment d'un appariement optimal du profil au poste.

Le mouvement des enseignants

Dans le secteur public, le mouvement des enseignants titulaires se fait sur la base du volontariat et se fonde sur un barème de mutation, avec un système de points tenant compte de l'ancienneté, de la situation familiale, de situations particulières (ex : handicap). Il est encadré par des circulaires nationales et départementales. La conduite de cet exercice résulte de la recherche d'un équilibre entre la satisfaction du plus grand nombre de demandes de mutation (« *vœux* » qui se concentrent sur les académies les plus attractives, requérant le plus de points) et la couverture des besoins en enseignement de chaque académie (« *carte scolaire* »), en tenant compte des effectifs déjà présents sur les territoires.

Les enseignants du premier degré souhaitant changer de département participent au mouvement interdépartemental relevant de l'administration centrale, qui s'appuie sur les informations remontées par les directions départementales via les rectorats. L'affectation dans un établissement, qui s'effectue dans un deuxième temps, relève des DSSEN. Depuis 2013 a été mis en place un mouvement complémentaire, piloté nationalement au printemps-été en vue de trouver une solution aux situations individuelles les plus délicates (ex. : rapprochement de conjoints avec enfants) n'ayant pas été réglées lors du mouvement interdépartemental. Enfin, à la rentrée, les départements ont la possibilité d'acter des échanges d'enseignants entre départements : les *Ineat* et *Exeat*, entrées et sorties d'enseignants.

Les enseignants du second degré souhaitant changer d'académie participent au mouvement interacadémique (ou mouvement national à gestion déconcentrée) entre novembre et mars. L'administration centrale, chargée des affectations par académie, s'appuie sur les rectorats pour la vérification des dossiers et des barèmes des candidats. Depuis la loi de transformation de la fonction publique (LTFP), les syndicats ne sont plus associés à cette opération. L'affectation des enseignants dans un établissement a lieu dans un second temps, au printemps-été, et relève des rectorats.

Dans le secteur privé sous contrat, les lauréats des concours de l'enseignement privé bénéficient d'un contrat ou d'un agrément provisoire et accomplissent un stage d'un an, avec l'accord du chef de l'établissement qui les accueille, généralement dans l'académie où ils ont passé le concours. Pour le premier poste, après obtention de l'agrément définitif, les lauréats sont affectés prioritairement dans cette même région, à défaut dans une autre région de leur choix. Une commission nationale d'affectation (CNA) peut, dans les cas résiduels problématiques, proposer un emploi dans une autre région si les vœux d'académie n'ont pu être satisfaits.

Une fois installés dans ce premier poste, les enseignants peuvent faire une demande de mutation, qui est classée selon un ordre de priorité (suppression de poste, réintégration suite à une disponibilité ou un congé parental ou à un temps partiel, demande de mutation liée à la situation familiale etc.). Si la demande ne peut être satisfaite (par exemple si l'académie souhaitée est très demandée), l'enseignant qui l'avait émise garde son poste et peut renouveler sa demande l'année suivante¹⁹.

Pour l'ensemble des fonctionnaires de l'État, les territoires les plus attractifs se situent dans l'Ouest et le Sud ; les moins attractifs sont le grand

¹⁹ Ces dispositions sont issues de deux accords professionnels sur l'emploi, l'un pour le premier degré, l'autre pour le second degré, signés par les organisations syndicales représentatives et par les organisations professionnelles de chefs d'établissement, et inscrites dans le code de l'éducation (article R914-77).

bassin parisien (région Île-de-France et départements de l'Eure, l'Eure- et- Loir, l'Oise et l'Orne) et la Haute-Savoie. Les demandes d'affectation et de mobilité géographique des fonctionnaires convergent vers les zones attractives et non vers celles où les besoins sont les plus importants, ce qui empêche de satisfaire la plupart des demandes. Ce constat, fait par la Cour dans son rapport public thématique *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'Etat*²⁰ en 2019, est aussi valable pour les enseignants. L'ajustement se fait prioritairement par les affectations des lauréats des concours, les néo-titulaires, et dans une moindre mesure par celle des enseignants stagiaires. Les académies peu attractives, où les établissements REP et REP+ sont nombreux, sont surdotées en jeunes enseignants, souvent désireux de quitter rapidement une affectation non souhaitée. Un phénomène émergeant chez les néo-titulaires consiste même à renoncer au bénéfice du concours en cas d'affectation subie. *A contrario*, les académies de la façade atlantique concentrent des enseignants plus expérimentés. Dans l'académie de Créteil, en 2021, les moins de 30 ans représentaient 18 % des enseignants du second degré public et les plus de 50 ans 27 %²¹. Dans l'académie de Rennes, les moins de 30 ans ne représentaient que 6 % des enseignants du second degré public et les plus de 50 ans 48 %, un taux bien supérieur à leur part nationale²².

L'existence d'un concours académique pour le premier degré et la nécessité qu'ont les départements d'équilibrer entrées et sorties, expliquent un taux de mobilité départementale faible : 1,2 %. À la rentrée 2019, 3 850 enseignants titulaires du premier degré public ont changé de département. Le taux de migration nette des enseignants du premier degré est compris entre - 2,8 % en Seine-Saint-Denis et 2 % en Loire-Atlantique. Les départements du sud et de l'ouest de la France accueillent plus d'enseignants qu'ils n'en laissent partir, à l'inverse de ceux du nord-est, de Normandie et d'Île-de-France (hors Paris). Les changements d'école sont beaucoup plus fréquents que les changements de département.

Le taux de mobilité des enseignants du second degré public, affectés nationalement lors du concours, est bien plus important : 50,2 % pour les néo-titulaires et 1,7 % pour les autres titulaires. À la rentrée 2019, 5 600 enseignants fonctionnaires du second degré public et assimilés ont été affectés dans une nouvelle académie. Schématiquement, les enseignants du second degré quittent la partie centrale du nord de la France, en particulier les régions Île-de-France et Hauts-de-France, pour rejoindre l'Ouest et le Sud.

²⁰ Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'Etat*, juillet 2019.

²¹ Académie de Créteil, *Bilan social 2021*.

²² Académie de Rennes, *Bilan social 2021*.

Les demandes de mobilité non satisfaites sont cependant bien plus nombreuses. Cela génère de façon croissante des frustrations et même des démissions d'enseignants, comme le montre le tableau n°11, en particulier dans les académies de Versailles (165 démissions et ruptures conventionnelles dans le second degré en 2022-2023) et de Créteil (152). Ces deux académies sont surnommées « *académies-prisons* » en raison de la politique de rétention des talents qui y est menée pour compenser la faiblesse des candidatures.

Ces contraintes géographiques, qui ne s'appliquent pas de la même façon aux agents contractuels et aux agents de l'enseignement privé, constituent un signal négatif pour ceux, étudiants ou en reconversion, qui envisageraient de passer les concours du secondaire public.

3 - Le recours aux contractuels, en particulier dans les territoires les moins attractifs

Si les emplois permanents de l'État sont occupés à titre principal par les fonctionnaires, le statut général des fonctionnaires autorise le recrutement d'agents contractuels pour couvrir des besoins permanents ou temporaires, notamment, en ce qui concerne les enseignants, en cas de postes restés vacants à l'issue de l'affectation des titulaires, en cas d'absence de concours pour certaines petites spécialités et en cas de remplacement²³. En cinq ans (entre 2015-2016 et 2020-2021), la part de contractuels au MENJ est passée de 14,5 % à 22 %. Le mouvement est général dans la fonction publique de l'État, dont le nombre d'agents contractuels a augmenté d'un tiers en dix ans. Entre les années scolaires 2015-2016 et 2020-2021, le nombre de personnels non-titulaires de l'éducation nationale a augmenté de 107 243, quand le nombre de titulaires est resté stable. Cette forte croissance s'explique principalement jusqu'ici par les recrutements de personnel non enseignant de la vie scolaire, assistant d'éducation (AED) et accompagnant des élèves en situation de handicap (AESH), population en cours de titularisation. Cependant, aucune catégorie de personnel n'échappe à cet accroissement qui pallie en partie la difficulté à recruter des fonctionnaires, y compris pour occuper des fonctions administratives.

²³ Les enseignants contractuels sont recrutés sur le fondement des articles L. 332-2, L. 332-3, L. 332-6 et L. 332-7 du code général de la fonction publique (CGFP) pour pourvoir à des besoins permanents ou temporaires. Ils sont régis par les dispositions du décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recruteés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale. Ils relèvent également du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

Tableau n° 4 : évolution du nombre de non-titulaires de l'éducation nationale et évolution, par catégorie de personnel

<i>Personnels</i>	2015-2016	2019-2020	2020-2021	Évolution 2015-2016 / 2020-2021
<i>Enseignants du secteur public</i>	31 641	38 231	39 961	+ 26,3 %
<i>Enseignants du secteur privé</i>	23 782	25 198	26 678	+ 12,2 %
<i>Personnels de vie scolaire</i>	88 754	163 203	182 291	+ 105,4 %
<i>Personnels administratifs, sociaux et de santé</i>	6 912	7 738	8 387	+ 21,3 %
<i>Ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation</i>	1 130	1 258	1 413	+ 25 %

Source : Cour des comptes, d'après le Bilan social du ministère de l'éducation 2020-2021

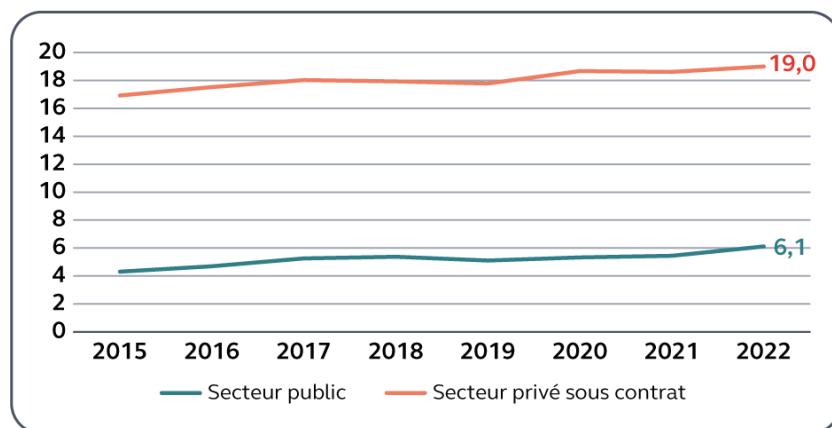
Au plan national, face au faible rendement de certains concours, la part des enseignants contractuels progresse. Ce constat de recrutements significatifs et de longue date dans le second degré, plus récents et plus limités dans le premier degré, a été dressé par la Cour en 2023 dans le rapport public thématique *Devenir enseignant*²⁴. Dans l'enseignement public, l'évolution constatée entre les années scolaires 2015-2016 et 2020-2021 est de 26,3 %. En 2022, 6,1 % des enseignants du secteur public sont contractuels (contre 4,3 % en 2015). Dans le premier degré, le nombre de professeurs contractuels, qui reste marginal, augmente fortement : 4 282 ETP en 2020-2021, soit une hausse de 80 % en cinq ans. Dans le secondaire, les contractuels ont toujours été plus nombreux, en particulier dans les disciplines professionnelles : on dénombrait en 2021 27 653 ETP d'enseignants contractuels (contre 24 736 ETP d'enseignants contractuels en 2016, soit une progression de près de 3 000 ETP en cinq ans). La part des enseignants contractuels (appelés maîtres délégués) est structurellement plus importante dans le secteur privé sous contrat (19 % en 2022, contre 16,9 % en 2015), qui a l'habitude de recruter un nombre important de contractuels puis de préparer les plus motivés aux concours. Au total, un enseignant sur dix est aujourd'hui contractuel.

Toutes les académies ont commencé de s'engager dans la professionnalisation du recrutement des contractuels, en constituant un vivier de candidatures éligibles, en définissant des procédures de

²⁴ Cour des comptes, *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, Février 2023.

recrutement, variables selon les académies, et parfois en désignant dans leurs services RH des postes ou entités spécifiques. Certaines académies ont dématérialisé la phase de recueil des candidatures et d'examen par les corps d'inspection, via l'application ACLOE conçue par les services du rectorat de Paris. Nombre d'entre elles ont également noué des partenariats avec des opérateurs tels que Pôle emploi et l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) pour publier des offres d'emploi et présenter les métiers de l'enseignement à de nouvelles cibles.

**Graphique n° 1 : évolution de la part des non-titulaires
parmi les enseignants (en %)**



Source : DEPP, *L'état de l'école 2023*, octobre 2023

La part des enseignants contractuels varie en fonction de l'attractivité des académies et des départements. En 2021, dans l'académie de Créteil, les contractuels représentaient 11,8 % des enseignants du second degré public. Parmi ces contractuels, 39,2 % étaient en contrat à durée indéterminée (soit une augmentation de 4,7 points par rapport à 2020), majoritairement des hommes. La Seine-Saint-Denis est le département qui compte le plus de contractuels dans le premier degré public : 5,6 % en 2021²⁵. La part des enseignants contractuels varie aussi en fonction des disciplines : outre dans les disciplines professionnelles, elle est particulièrement forte dans certaines langues et en technologie.

De plus en plus d'enseignants contractuels expérimentés refusent de passer les concours en raison de la mobilité géographique occasionnée. Ils préfèrent des contrats à durée déterminée pluriannuels, voire des contrats à

²⁵Académie de Créteil, *Bilan social 2021*.

durée indéterminée. Dans l'académie de Lyon, certains négocient une zone géographique maximale d'affectation inscrite dans leur contrat, ce qui rigidifie ensuite leur gestion.

Un cadre de gestion des enseignants contractuels a été défini en 2017²⁶ et assorti d'un référentiel de rémunération, laissant des marges de manœuvre aux académies. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de les réexaminer au regard de la place prise par les contractuels dans le système éducatif, mais aussi d'aborder dans le cadre du dialogue social la question de leur parcours, ce dont le MENJ convient et qu'il envisage de faire en vue de l'adoption de lignes directrices de gestion.

La cohabitation durable de deux publics, titulaires et contractuels, est devenue en effet une réalité de gestion pour une partie des académies, tandis qu'une concurrence entre les deux statuts se fait jour, comme l'observent les organisations syndicales. Pour atteindre l'objectif de mettre un enseignant devant chaque classe et d'assurer les remplacements, certaines académies admettent chercher à fidéliser leurs contractuels, public plus volatile, en privilégiant leurs souhaits d'affectation par rapport à ceux des titulaires. Ce type de pratique, dont on comprend l'intérêt à court terme, est susceptible de dévitaliser à moyen terme les concours. Pour limiter les écarts de rémunération et les effets de concurrence, fruits de négociations individuelles ou de politiques de rémunération distinctes selon les académies, les trois académies franciliennes ont adopté une grille de rémunération commune des enseignants contractuels.

B - Des procédures de gestion alliant verticalité et déconcentration

Afin d'assurer la transparence, la neutralité et l'efficacité de la gestion des ressources humaines de l'éducation nationale, les processus de la fonction RH sont régis par des principes écrits émanant du niveau central et d'application nationale. Novation introduite par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 (LTFP)²⁷, les lignes directrices de gestion ministérielles relatives à la mobilité et aux promotions et à la

²⁶ Circulaire n° 2017-038 du 20 mars 2017 : Conditions de recrutement et d'emploi des agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et de psychologues dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale | Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse

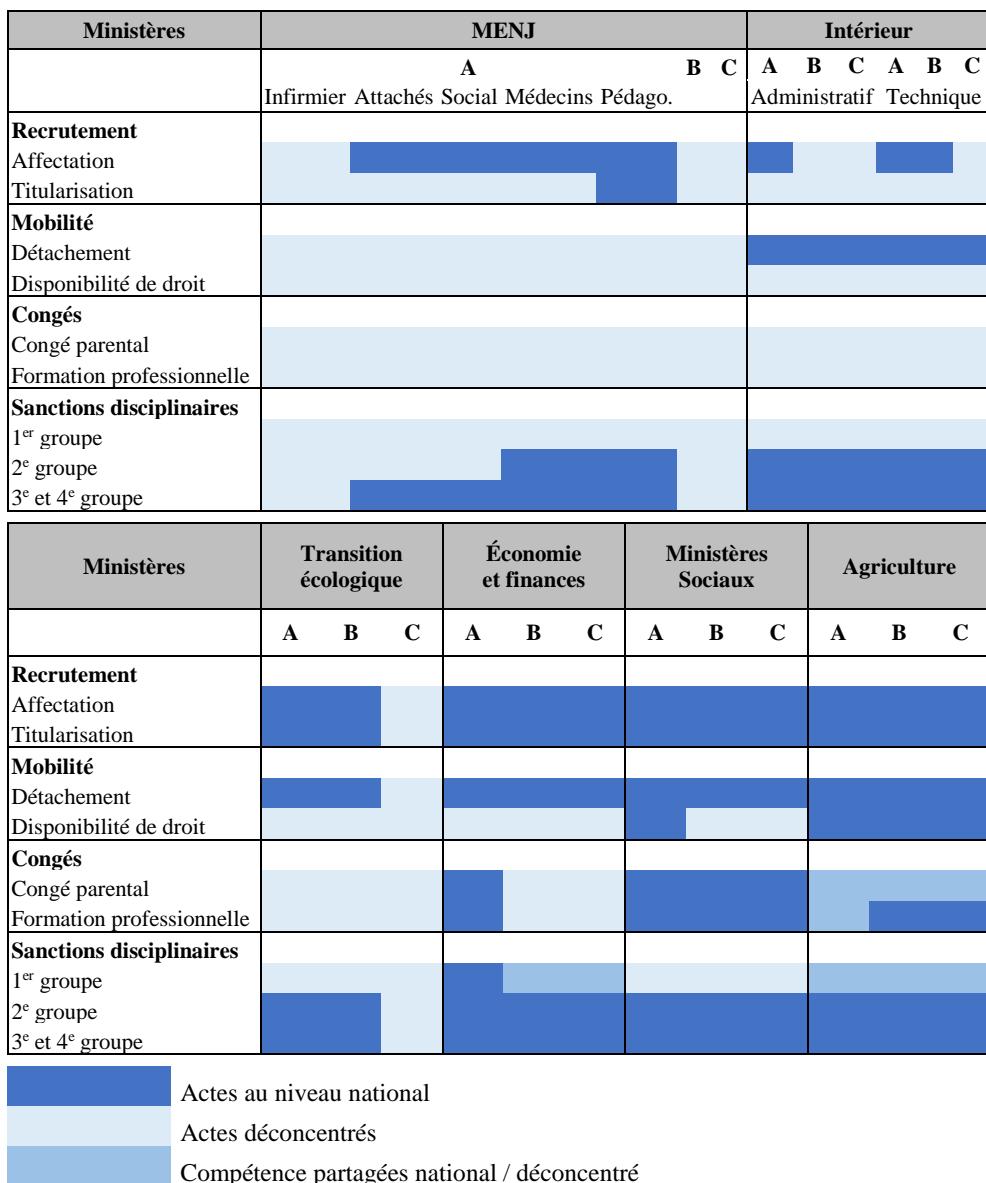
²⁷ Cf. Cour des comptes, La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape, rapport public, 9 novembre 2023.

valorisation des parcours professionnels énoncent les orientations et les principes régissant les procédures en vigueur, pour une durée de trois ans, et pour trois catégories de personnel distinctes : les personnels enseignants, d'éducation et psychologues ; les personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS) ; les personnels d'encadrement. Contrairement à d'autres ministères, celui de l'éducation nationale n'a pas choisi, à l'occasion de l'élaboration des lignes directrices de gestion, de définir une doctrine commune, mais de rassembler les procédures en vigueur en trois blocs correspondant à ces différentes catégories de personnel. Outre les lignes directrices de gestion, des circulaires sont régulièrement diffusées par l'administration centrale pour venir en préciser les modalités d'application, ou bien traiter d'autres processus comme la formation et les déroulements de carrière.

La multiplicité des catégories de personnels et des interlocuteurs chargés de leur gestion au niveau central conduit à une surproduction de circulaires, en dépit de la consigne du Premier ministre, constante depuis 2017, de les limiter. 30 circulaires ont ainsi été établies par la DGRH en 2022 concernant les personnels enseignants et administratifs, 17 notes de service ou notes techniques ont été émises par la direction de l'encadrement pour les personnels de direction et d'inspection, et huit notes par le SAAM pour les personnels de l'administration centrale, auxquelles s'ajoutent les notes et circulaires de la DAF sur les aspects financiers de la RH. Il en résulte un fort encadrement par le niveau central pouvant conduire, comme la Cour le soulignait en 2013, à une « *gestion distante et essentiellement administrative des enseignants* ».

Cette gestion centralisée coexiste paradoxalement avec la déconcentration d'une part croissante de processus RH au niveau des académies, afin de s'adapter aux spécificités territoriales mais aussi d'être en capacité de couvrir le volume d'actes de gestion à traiter. La déconcentration des actes de gestion est plus importante au MENJ que dans d'autres ministères : excepté les corps des professeurs des chaires supérieures et des agrégés, dont la déconcentration est très faible, la déconcentration est très poussée pour les professeurs des écoles, et les personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé (BIATPSS), comme l'illustre le tableau ci-dessous, en comparaison avec d'autres ministères.

Tableau n° 5 : comparaison interministérielle du degré de déconcentration d'actes de gestion RH



Lecture : plus la couleur est claire, plus la gestion est déconcentrée

Source : Cour des comptes d'après données de la DGAEP et de la DGRH du MENJ

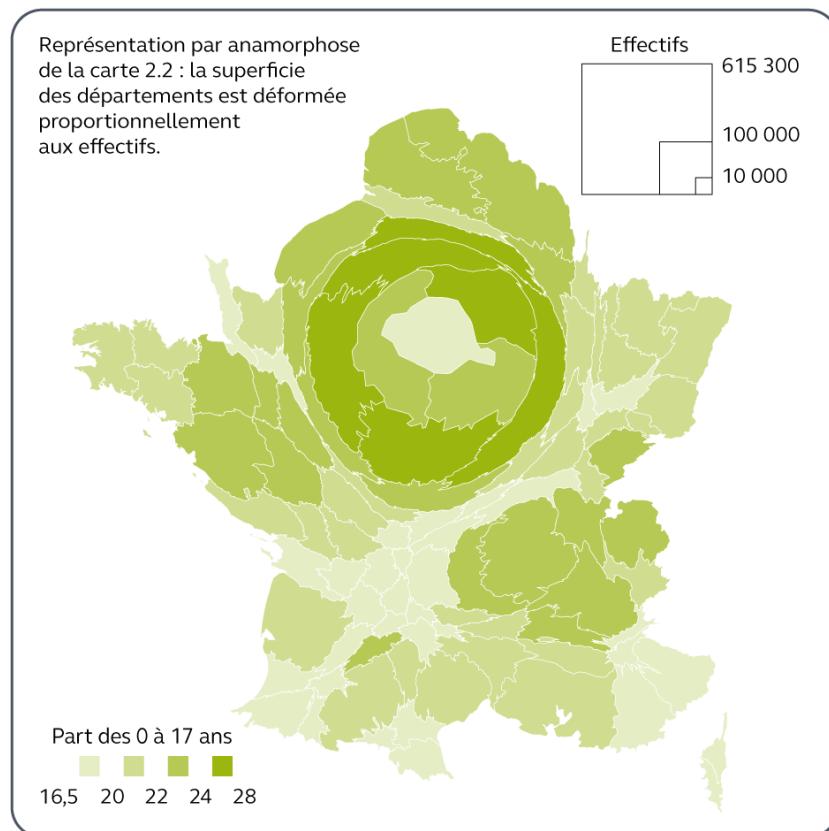
La démultiplication des acteurs de la fonction RH au niveau central conduit aussi à l'édition de règles parfois différentes pour des processus identiques selon les catégories de personnels, particulièrement complexes à intégrer dans la pratique professionnelle des services déconcentrés concernés. Les degrés de déconcentration des actes peuvent ainsi être différents selon la typologie des personnels, voire au sein d'une même catégorie de personnels, obligeant les services à se référer à des tableaux extrêmement sophistiqués qui décrivent acte par acte la répartition des niveaux de gestion entre les directions et services de l'administration centrale, et le rectorat. Cette complexité porte le risque d'une édition de textes à des niveaux de compétence inadéquats.

C - D'importantes disparités territoriales qui pèsent sur la gestion

1 - Des disparités territoriales entre académies et en leur sein

La variété des territoires, de par leur géographie, leur accessibilité et la concentration des établissements d'enseignement, comme du nombre des enfants d'âge scolaire et de leurs caractéristiques économiques et sociales, constitue pour l'éducation nationale une contrainte à laquelle elle doit s'adapter pour effectuer sa mission d'enseignement et, partant, son exercice de la fonction RH.

Carte n° 1 : anamorphose de la population âgée de moins de 17 ans par département (janvier 2019)



Source : DEPP, *Géographie de l'école 2021 – 2. La démographie des 0 à 25 ans*

Les problématiques RH sont ainsi différentes d'une académie à l'autre : en particulier, dans le premier degré, là où, dans les académies de Créteil ou Versailles, l'enjeu est de trouver des viviers d'enseignants, il est plutôt de ne pas renouveler les contractuels dans l'académie de Lyon, où les lauréats des concours permettent de pourvoir l'ensemble des postes offerts. Si la DGRH veille à l'uniformité des épreuves écrites des concours, il n'en va pas toujours de même des exigences concernant les compétences attendues dans les épreuves orales, qui peuvent présenter des différences significatives selon les académies.

Au sein d'une même académie, les territoires ne sont pas uniformément attractifs. Ainsi, dans le ressort de l'académie de Lyon, l'affectation des enseignants dans la zone frontalière de la Suisse revêt une difficulté

particulière, qui a conduit le rectorat à adopter au comité social d'administration académique du 27 juin 2023, avec l'accord des organisations syndicales, un cadre de gestion des enseignants contractuels dans le second degré, qui prévoit des majorations exceptionnelles de deux niveaux indiciaires pour les affectations éloignées ou en « *zone excentrée* » ; ces majorations s'appliquent en particulier pour « *des secteurs géographiques notamment Ain Est peu attirants en raison de la cherté de la vie* ».

L'académie d'Aix-Marseille illustre également ce déséquilibre, entre les deux départements alpins et les Bouches-du-Rhône, et au sein de ce département, entre Marseille, qui concentre des réseaux d'éducation prioritaire, et le reste du département. Des contraintes multiples en résultent, en termes d'affectation des enseignants et de gestion des mobilités.

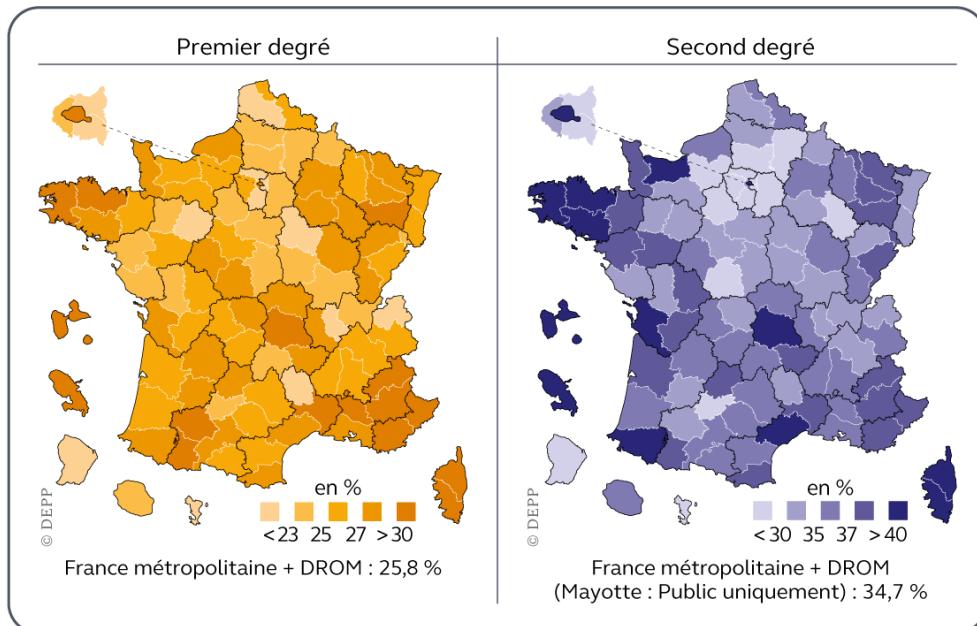
Les académies de Paris et de Corse présentent, à certains égards, des traits similaires, qui les distinguent assez nettement des autres académies. Dans le premier comme dans le second degré, la part des enseignants âgés de plus de 50 ans est très supérieure à la moyenne nationale, et parmi les plus importantes du territoire, Antilles comprises²⁸. L'une des spécificités de l'académie de Corse réside dans le niveau de la dépense d'éducation par élève (public et privé sous contrat), le plus élevé des académies métropolitaines, tous niveaux d'enseignement confondus²⁹, que ne suffit pas à expliquer la présence d'établissements classés en éducation prioritaire, puisque la proportion des collégiens scolarisés en REP+ est de 4,5 % en Haute-Corse (un collège de 278 élèves), et qu'il n'y en a pas en Corse-du-Sud³⁰. La cause en réside sans doute, d'une part dans la pyramide des âges des enseignants évoquée précédemment, et d'autre part dans le taux d'encadrement des élèves, particulièrement élevé dans les académies de Corse et de Paris.

²⁸ Dans le premier degré, la part des enseignants de plus de 50 ans est de 34,1 % en Corse et de 30,2 % à Paris, pour une moyenne nationale de 25,8 % ; dans le second degré, ces taux sont respectivement de 44,8 % et 41,5 %, pour une moyenne nationale de 34,7 % (Source : DEPP, *Géographie de l'école 2021*, chapitres 21 et 22).

²⁹ En 2019, ce coût dans l'académie de Corse était annuellement de 4 688 € pour le primaire (moyenne 3 900 €), de 7 563 € pour le collège (moyenne 6 125 €) et de 9 631 € pour le lycée (moyenne 8 110 €) (DEPP, *Géographie de l'école 2021*, chapitre 19).

³⁰ DEPP, *L'état de l'école 2023* (carte 6.2).

Carte n° 2 : part des enseignants des premier et second degrés âgés de 50 ans et plus (titulaires et non-titulaires, public et privé sous contrat, 2019-2020)



Source : DEPP, Géographie de l'école 2021 – 21. Les enseignants du premier degré et 22. Les enseignants du second degré

Cette situation est difficilement explicable, en particulier à Paris, dans la mesure où, compte tenu notamment du niveau très satisfaisant des élèves dans certains établissements, permettant d'augmenter le nombre d'élèves par classe sans guère d'inconvénient, il devrait être envisageable d'envisager des fermetures pour tenir compte de la déprise démographique. Les naissances d'enfants domiciliés à Paris ont en effet chuté de 31 000 en 2010 à 24 000 en 2023 (- 25 %), avec pour conséquence des baisses d'effectifs concentrées dans l'enseignement public, les inscriptions dans le privé sous contrat progressant de 1 % par an à Paris³¹. La situation parisienne témoigne, de façon générale, d'un défaut d'adaptation.

³¹ Ministère de l'éducation nationale, comité Affelnet, 2023.

2 - Les décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes

Depuis 1982, les directeurs des écoles publiques de l'académie de Paris bénéficient d'un régime de décharge dérogatoire au droit commun que fixe le V de l'art. L. 411-2 du code de l'éducation³² : « *Le directeur d'école bénéficie d'une décharge totale ou partielle d'enseignement. Cette décharge est déterminée en fonction du nombre de classes et des spécificités de l'école, dans des conditions, fixées par décret, qui lui permettent de remplir de manière effective l'ensemble de ses missions.* »

Jusqu'en 2022, les décharges de service d'enseignement étaient prévues par le décret du 24 février 1989³³ relatif aux directeurs d'école, complété périodiquement par des circulaires ministérielles³⁴. Le décret du 13 avril 2022³⁵, intervenu en application des dispositions précitées du code de l'éducation, dispose que les décharges dont bénéficient les directeurs d'école « *varient selon la taille, la nature et la spécificité de l'école dont ils assurent la direction* ». Ces décharges « *peuvent être exceptionnellement majorées, sur décision de l'autorité académique, en fonction de l'environnement et des conditions d'exercice spécifiques au sein de certaines écoles* ».

Partant d'une situation assez complexe, variable selon la nature de l'école (école maternelle ou école élémentaire ou primaire) et la répartition des enseignements dans la semaine, le décret de 2022 unifie le régime des décharges à compter de la rentrée 2022³⁶.

Cependant, les directeurs des écoles publiques de l'académie de Paris bénéficient, sans fondement juridique, d'un régime de décharge particulier :

³² Rédaction issue de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 (V de l'art. 2).

³³ Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école (abrogé depuis 2023) : « *L'instituteur ou le professeur des écoles nommé dans l'emploi de directeur d'école peut être déchargé totalement ou partiellement d'enseignement dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'éducation nationale* » (art. 1^{er}).

³⁴ Pendant la période sous revue : circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 et circulaire du 2 avril 2021 MENJS-DGRH B1-3.

³⁵ Décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 fixant le régime des décharges de service des directeurs d'école.

³⁶ La décharge est ainsi totale pour les écoles à partir de 12 classes, de moitié pour les écoles de neuf à onze classes, d'un tiers pour les écoles de six à huit classes, d'un quart pour les écoles de quatre ou cinq classes, de 12 jours fractionnables pour les écoles de deux ou trois classes et de six jours fractionnables pour les écoles d'une classe.

- une demi-décharge pour les écoles maternelles de moins de cinq classes et pour les écoles élémentaires ou primaires de moins de quatre classes,
- une décharge totale pour les écoles maternelles à compter de cinq classes, pour les écoles élémentaires ou primaires à compter de quatre classes, ainsi que pour les écoles d'application et les écoles spécialisées, quel que soit le nombre de classes.

Depuis 1982, plusieurs conventions successives signées entre l'État et la Ville de Paris³⁷ ont fixé les modalités selon lesquelles cette dernière compensait le coût en masse salariale supporté par l'État du fait de l'affectation, dans les classes parisiennes, de professeurs des écoles remplaçants chargés du service d'enseignement non assuré par les directeurs d'école. Ce système conventionnel a été régulièrement reconduit jusqu'en 2019. Depuis l'origine, le paiement de la Ville de Paris est rattaché par rétablissement de crédits au niveau déconcentré par les services académiques du rectorat de Paris, sur le budget opérationnel de programme (BOP) du Programme 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré*.

À deux reprises, en 2007 et 2018, ce mécanisme a fait l'objet d'observations critiques de la part de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France. Selon celle-ci, le coût du remplacement occasionné par les décharges de service était de 13,8 M€ en 2005 pour 369,25 ETP³⁸, et de 18,6 M€ pour 372,5 EPT de 2013 à 2016 (coût unitaire chargé de 50 216 €)³⁹.

Depuis 2017, pour des raisons financières, la Ville de Paris a souhaité réduire sa contribution, sans pour autant modifier le régime dérogatoire des décharges de service. Elle a donc négocié avec l'État une réduction du montant du remboursement qu'elle versait jusqu'alors ; ce versement a complètement cessé en 2019. Ainsi, depuis 2017, le budget de l'État a supporté partiellement, puis totalement la charge des enseignants remplaçants des directeurs d'écoles bénéficiaires du régime dérogatoire de décharge d'enseignement.

³⁷ Quoique le recteur soit en principe le représentant du ministre chargé de l'éducation nationale dans le ressort de l'académie, ces conventions ont été signées par le DAF du ministère. Le MENJ précise à ce sujet que « *S'agissant de l'autorité signataire de la convention, le choix de la DAF plutôt que du recteur résulte d'un choix en opportunité* » (courriel de la DAF du 23 janvier 2024).

³⁸ CRC Île-de-France, ROD Ville de Paris – l'enseignement primaire à Paris – Exercices 2002 à 2005, 15 octobre 2007.

³⁹ CRC Île-de-France, ROD Ville de Paris – l'exercice des compétences scolaire et périscolaire – Exercices 2013 et suivants, observations définitives délibérées le 12 mars 2018.

À la fin de l'année scolaire 2023-2024, le coût pour l'État des décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes, non compensées par la Ville de Paris, atteignait 73 M€ hors CAS pension, et 116,4 M€ CAS pension compris. Ainsi, ce dispositif fait peser sur le ministère une charge budgétaire importante, et constitue une rupture d'égalité vis-à-vis des autres communes qui n'en bénéficient pas.

Dès lors, les juridictions financières demandent qu'il soit mis fin à ce régime dérogatoire.

D - Une adéquation perfectible de la ressource aux besoins

Au plan national, le recours croissant aux contractuels contraste avec une part significative des enseignants qui sont, en pratique, dispensés d'exercer des fonctions d'enseignement, d'après les statistiques de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Cette situation de fait recouvre des réalités très variées, qu'il est possible de classer en trois catégories :

- certains enseignants sont déchargés d'enseignement en raison de fonctions qu'ils exercent dans le système éducatif – qu'il s'agisse de personnels de direction, d'inspection ou de chargés de mission dans les circonscriptions des DSDEN ;
- d'autres sont affectés à l'administration centrale : même si cette affectation peut correspondre, pour certains enseignants, à un souhait de diversification de leur expérience professionnelle, les conditions juridiques de cette affectation n'ont été régularisées que très récemment ;
- enfin, en l'absence d'indicateur précis, le calibrage du nombre des titulaires sur zone de remplacement (TZB) et les conditions de leur emploi, au niveau national comme dans les académies, présentent un risque d'inadéquation de la ressource aux besoins.

1 - Les enseignants affectés dans des missions hors enseignement

Les enseignants exerçant des missions non enseignantes ont des fonctions très variées, qu'il s'agisse de personnels de direction, d'inspection, d'appui pédagogique ou de chargés de mission dans les circonscriptions. À la rentrée 2022, ils représentaient 6 % des personnels

enseignants du premier degré⁴⁰ et 2 % des enseignants des corps du second degré public⁴¹.

Un certain nombre exercent, parfois pour une partie seulement de leur temps, des fonctions de chargés de mission dans les circonscriptions des DSDEN. Ainsi l'équipe de la circonscription de Vénissieux 1 compte notamment deux conseillers pédagogiques, un enseignant référent en informatique et deux en mathématiques, correspondant en tout à deux ETP. Dans la circonscription de Fontainebleau, trois conseillers pédagogiques, un enseignant référent à mi-temps pour l'informatique et une enseignante référente pour les élèves ayant des problèmes de comportement, référente harcèlement, renforcent l'équipe de l'inspecteur de l'Éducation nationale (IEN) de circonscription, soit au total 4,5 ETP.

Si, du fait de leur connaissance des questions de pédagogie, l'utilité de l'appui qu'apportent ces enseignants à l'administration de l'éducation nationale ne peut être mise en doute, il ne semble pas, néanmoins, que le ministère ait défini une doctrine précise de l'emploi de ces ressources hors de la sphère de l'enseignement. Dans un référentiel au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports relatif aux inspecteurs territoriaux des premiers et seconds degrés en 2022⁴², la Cour avait d'ailleurs observé que « *pour optimiser l'utilisation des ressources humaines, il conviendrait de définir par académie un effectif cible d'inspecteurs, objectivant les besoins par ressort et sur une base multicritère* ». Plus largement, il pourrait être utile de suivre plus précisément dans les systèmes d'information ou par une enquête nationale récurrente les effectifs, la répartition et les activités des conseillers pédagogiques et autres chargés de mission.

⁴⁰ Il s'agit essentiellement des directeurs totalement déchargés, les directeurs partiellement déchargés étant comptabilisés en mission enseignement.

⁴¹ DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023* (chap. 4 les missions et les lieux d'exercice) : « *À la rentrée 2022, 92 % des personnels enseignants du 1^{er} degré public exercent une mission d'enseignement dans le 1^{er} degré, près de 3 % enseignent dans le 2nd degré, en particulier en Segpa, et 6 % ont une mission non enseignante [...] 8 % des enseignants titulaires [...] exercent une mission de remplacement* » ; « *A la rentrée 2022, 89 % des enseignants des corps du 2nd degré public ont une mission d'enseignement sur des classes attitrées [...] 6 % font des missions de remplacement [...] près de 2 % des enseignants des corps du 2nd degré public exercent une mission autre que l'enseignement (personnel faisant fonction de direction, d'inspection..)* ».

⁴² Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premiers et seconds degrés*, Référentiel S2021-2467, 13 janvier 2022

Tableau n° 6 : évolution du nombre des enseignants affectés respectivement à des missions d'enseignement et de non-enseignement en 2017 et 2022

	2017	2022	Évolution 2022/2017
<i>Enseignement du premier degré public</i>	325 145	319 480	- 1,7 %
<i>Enseignement du second degré public</i>	359 555	350 366	- 2,6 %
<i>Total enseignement du secteur public (devant élèves)</i>	684 700	669 846	- 2,2 %
<i>Enseignement du premier degré privé</i>	38 679	37 012	- 4,3 %
<i>Enseignement du second degré privé</i>	77 832	76 527	- 1,7 %
<i>Total enseignement du secteur privé sous contrat</i>	116 511	113 539	- 2,6 %
<i>Total autres missions (non-enseignement)</i>	21 268	23 805	11,9 %
<i>Dont : Direction du 1^{er} degré (directeurs totalement déchargés d'enseignement)</i>	3 862	6 137	58,9 %
<i>Direction du 2nd degré</i>	1 819	1 989	9,3 %
<i>Inspection</i>	178	245	37,6 %
<i>Autres</i>	15 409	15 434	0,2 %
<i>Ensemble des personnels titulaires public et privé</i>	822 479	807 190	- 1,9 %

Source : DEPP, RERS 8.02 – les personnels de l'enseignement scolaire selon leur mission et leur corps

Parmi les évolutions récentes des situations de « *non-enseignement* », celle concernant les personnels de direction, en particulier dans le premier degré et, dans une moindre mesure, celle des personnels exerçant des missions d'inspection, méritent une mention particulière. En effet, alors que les effectifs des enseignants ont baissé de quelque 2 % entre 2017 et 2022, le nombre des enseignants exerçant des missions autres que l'enseignement a, au contraire, augmenté de plus de 11 % sur la même période – secteur public et secteur privé sous contrat confondus, sachant que les enseignants du secteur privé sous contrat occupent en réalité une place marginale dans les effectifs d'enseignants exerçant des missions de non-enseignement.

Deux facteurs principaux expliquent cette évolution : l'augmentation du nombre de classes dans les écoles de l'éducation prioritaire, en raison du dédoublement mis en place en 2017 pour les CP et en 2018 pour les CE1, et les évolutions réglementaires intervenues en 2022, qui ont eu pour conséquence un abaissement des seuils pour bénéficier de décharges.

Il serait hasardeux de tirer des conclusions définitives de ces évolutions. En effet, au-delà des questions de démographie des élèves et des professeurs, d'autres évolutions, telles que la concentration d'élèves en difficulté dans certains établissements d'enseignement public, entraînent un accroissement des besoins en termes d'encadrement des élèves. À l'inverse, il ressort des travaux de la Cour sur les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés⁴³ que, si l'inspection reste en pratique comme dans ses modalités actuelles centrée sur l'évaluation et que parallèlement le système repose davantage sur l'évaluation des établissements et sur la fédération d'équipes pédagogiques autour d'un chef d'établissement, l'inspection pourrait mobiliser moins de ressources. A tout le moins, la répartition des inspecteurs sur le territoire pourrait être davantage optimisée.

Afin de fiabiliser le pilotage des enseignants et d'être en mesure de procéder, s'il y a lieu, aux arbitrages nécessaires, il appartient au MENJ d'adapter son appareil statistique au suivi précis du nombre des enseignants affectés à d'autres missions que l'enseignement comme de la nature exacte des fonctions qui leur sont dévolues.

2 - Une régularisation récente de la situation des enseignants mis à la disposition de l'administration centrale

De longue date, des enseignants ou inspecteurs étaient, en raison de leurs compétences particulières en matière de pédagogie, de fait mis à la disposition de l'administration centrale du ministère (DGESCO et DEPP notamment), dans des conditions irrégulières puisqu'ils bénéficiaient d'une décharge totale de service de la part du recteur de leur académie d'affectation, et continuaient d'être rémunérés sur le Programme 140 – *Enseignement scolaire public du premier degré* ou 141 – *Enseignement scolaire public du second degré* tout en bénéficiant sur le Programme 214 – *Soutien de la politique de l'éducation* d'un complément indemnitaire (ICE) d'un montant annuel de 16 000 € bruts.

Pourtant, dans une optique de parcours de carrière, il pourrait être opportun de faciliter les affectations à titre temporaire à l'administration centrale et d'y définir une doctrine d'emploi des enseignants.

Après avoir fait l'objet d'un accord collectif signé le 26 avril 2022, la situation de ces enseignants s'est résolue, conformément à l'accord, alternativement par une intégration (pour une minorité) ou un détachement (pour la plupart), dans les conditions réglementaires, des 88 professeurs

⁴³ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés*, Référé S2021-2467, 13 janvier 2022.

affectés à l'administration centrale (dont 35 professeurs agrégés et 53 professeurs certifiés, professeurs de lycée professionnel et professeurs des écoles), ne laissant subsister dans la situation antérieure que deux cas, très marginaux et sans incidence sur le montant des dépenses de complément indemnitaires.

3 - Le calibrage et les conditions d'emploi des titulaires de zone de remplacement (TZR)

À l'issue du mouvement annuel, les enseignants titulaires du secteur public du second degré peuvent être affectés sur une zone de remplacement. Ils peuvent être placés dans des situations variées : certains d'entre eux sont en réalité peu ou pas disponibles pour des remplacements de courte durée, parce qu'ils ont une affectation à l'année devant une classe pour une partie significative de leur obligation réglementaire de service, ou même une affectation à l'année devant une classe pour la totalité de leur service ; d'autres, en revanche, n'ayant aucune affectation à l'année, sont disponibles pour effectuer des remplacements de courte durée.

D'après le ministère, dans le premier degré public, 8 % des enseignants titulaires sont dans cette dernière situation à la rentrée 2022 (27 500 sur 49 100 TZR), et 3 % des enseignants du second degré public (10 000 sur 27 300 TZR)⁴⁴.

Le nombre total de TZR des premier et second degrés a crû de 10 % entre 2017 et 2022, alors que les effectifs des enseignants titulaires diminuaient de 1,8 % sur la même période. Néanmoins, depuis 2019 leur nombre n'augmente plus et leur part parmi les enseignants titulaires est stable à 11 %, contre 10 % en 2017 et 2018. Le nombre de ceux d'entre eux qui sont disponibles pour des remplacements de courte durée a, quant à lui, augmenté de 4,5 %, pour représenter désormais 5,4 % de l'effectif total des enseignants titulaires (part stable depuis 2018), comme le reflète le tableau suivant.

⁴⁴DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023* (chap. 4 les missions et les lieux d'exercice), figures 4.9 et 4.11.

Tableau n° 7 : évolution des effectifs des enseignants titulaires des premier et second degrés publics et du nombre des TZR (2017-2022)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2017
<i>Effectif des enseignants titulaires 1^{er} & 2nd degré public (A)</i>	714 617	716 227	715 070	714 934	709 435	701 456	- 1,8 %
<i>Nombre total de TZR (B)</i>	69 484	70 678	76 984	77 800	76 924	76 433	10,0 %
<i>dont : TZR disponibles pour des remplacements de courte durée (C)</i>	35 902	38 084	38 835	38 493	37 686	37 528	4,5 %
<i>Part des TZR disponibles pour des remplacements de courte durée dans l'effectif total des TZR (C/B)</i>	51,7 %	53,9 %	50,4 %	49,5 %	49,0 %	49,1 %	
<i>TZR par rapport à l'effectif total des enseignants titulaires (B/A)</i>	9,7 %	9,9 %	10,8 %	10,9 %	10,8 %	10,9 %	

Champ : France métropolitaine + DROM ; personnels titulaires des corps enseignants des premier et second degrés publics, en activité et rémunérés au 30 novembre de l'année.

Source : DEPP - Série des effectifs des personnels de l'éducation nationale par corps et DEPP-Panel des personnels issu de BSA, novembre 2022

En application du décret du 9 novembre 1989⁴⁵, une indemnité journalière de sujétions spéciales de remplacement (ISSR) est due aux TZR à partir de toute nouvelle affectation en remplacement pour toute la durée de l'année scolaire, jusqu'au terme de chaque remplacement assuré. En revanche, l'affectation au remplacement continu d'un même enseignant n'ouvre pas droit au versement de cette indemnité. Ces conditions particulières d'ouverture du droit à l'ISSR, certes destinée à compenser une charge, ont pu aussi contribuer à l'augmentation du nombre des TZR disponibles pour des missions de courte durée.

Or, comme l'a constaté la Cour dans un référé du 23 décembre 2016 adressé à la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche⁴⁶, ce dispositif du remplacement « est structurellement

⁴⁵ Décret n° 89-825 du 9 novembre 1989 portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales de remplacement aux personnels assurant des remplacements dans le premier et le second degrés.

⁴⁶ Cour des comptes, Le remplacement des enseignants absents, référé S2016- 4112, 2016.

coûteux puisque, dans le secteur public, il rémunère, sans certitude de les employer en permanence, des milliers d'enseignants titulaires ». De fait les TZR, qui sont par principe affectés dans un établissement de rattachement, peuvent pendant certaines périodes de l'année n'être pas chargés d'une classe ; dans ce cas, ils interviennent en soutien de l'équipe éducative, ou pour assurer la mission de devoirs faits au sein de leur établissement de rattachement. Il demeure cependant que, pour utiles qu'elles soient, ces affectations « *d'attente* » ne tirent pas pleinement profit de la qualification des enseignants et, du point de vue de l'éducation nationale, représentent un gaspillage de ressources, qu'avait précisément dénoncé le référentiel de 2016.

Afin d'utiliser au mieux cette ressource, le référentiel formulait quatre impératifs qui semblent n'être pas encore entièrement respectés : identifier avec précision les absences et leurs causes ainsi que les modalités de remplacement ; mesurer de manière fiable la performance et le coût du dispositif ; allouer les moyens en fonction des besoins, trop peu anticipés par les services déconcentrés en raison du caractère insuffisamment opérationnel de l'appareil statistique du ministère ; veiller à éviter les déperditions de moyens : « *dans les établissements de rattachement, les titulaires remplaçants sont peu utilisés entre deux remplacements* ».

En particulier, l'appareil statistique destiné à suivre les TZR vise essentiellement à identifier la part de ceux qui sont en mesure d'effectuer des remplacements de courte durée ; pour cela, il cherche à distinguer au préalable, d'une part, ceux qui, ayant une affectation à l'année, sont dans l'impossibilité d'assurer un quelconque remplacement et, d'autre part, les TZR pour lesquels le remplacement de courte durée reste limité parce qu'ils sont déjà affectés à l'année devant une classe pour plus de la moitié de leur temps. En revanche, dans son état actuel, le système de suivi ne permet pas de déterminer si les TZR aptes à effectuer des missions de remplacement de courte durée en assurent effectivement, ni le nombre et la durée de ces missions, ni la nature des fonctions exercées, entre deux missions, par les TZR dans leur établissement de rattachement.

L'amélioration de la précision des données statistiques recueillies serait pourtant indispensable à l'utilisation optimale de cette ressource, comme à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

E - Une fonction RH reposant sur des systèmes d'information robustes mais vieillissants

Le SIRH du MENJ est très complexe. Il est composé de 135 applications qui pilotent, exploitent et traitent les processus et les données RH des agents, notamment en vue de préparer et liquider la paie.

Les SIRH historiques ont été développés dans les années 1980 et 1990 et leur exploitation a commencé en 1992. Cette configuration informatique ancienne souffre d'une dette technique importante, comme la Cour l'a notamment constaté dans le rapport public annuel 2020⁴⁷.

Les outils existants transmettent, en utilisant des interfaces, les actes de gestion et les données RH nécessaires à la pré-liquidation de la paie vers les systèmes centraux qui composent le noyau cœur du SIRH, qui est composé principalement des éléments suivants :

- l'application SIRHEN qui gère les personnels d'encadrement des premier et second degrés dans les services déconcentrés ;
- les solutions SIRH historiques basées sur Informix⁴⁸, implantées dans les académies et à l'administration centrale ; ces systèmes d'information de gestion RH de paie et moyens sont construits sur une souche logicielle commune, spécialisée et adaptée par corps ou catégorie d'agents, qui souvent duplique, pour chacun des degrés d'enseignement, les applications destinées respectivement à l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat⁴⁹ ;
- l'outil RenoRH contrôlé par le centre interministériel des ressources humaines (CISIRH) a été déployé depuis décembre 2022 pour traiter la paie de 136 000 agents non enseignants gérés auparavant dans AGORA (filières administratives, médico-sociales et des adjoints

⁴⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020, Le système d'information des ressources humaines de l'Éducation nationale : une modernisation dans l'impasse*, février 2020.

⁴⁸ Informix est une combinaison de base de données relationnelle et de base de données orientées objet. Cette solution a été créée par Informix Software. En 2001, cette société a été rachetée par IBM.

⁴⁹ Le périmètre SIRH est composé de plusieurs solutions et instances applicatives : AGAPE gère, par département, les enseignants du premier degré de l'enseignement public, et AGAPE privé les enseignants du premier degré de l'enseignement privé sous contrat ; EPP gère, par académie, les enseignants du second degré de l'enseignement public, et EPP privé les enseignants du second degré de l'enseignement privé sous contrat ; AGORA gère les personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (IATSS), et RenoRH ceux de ces personnels qui sont affectés à l'administration centrale.

techniques de recherche et de formation – ATRF) et les personnels de direction et d’inspection affectés en administration centrale.

Chaque SIRH cœur de gestion est organisé autour d’une base de données permettant de mettre en œuvre les processus métiers de la fonction RH. D’autres processus (par exemple la mobilité, le remplacement) sont traités par des applications périphériques ayant leurs propres bases de données, alimentées ou plus ou moins fortement couplées avec la base de données du SIRH cœur de gestion.

Ainsi l’empilement de différentes applications appartenant à des générations différentes, conçues de façon décentralisée par des services distincts, parfois sans prendre en compte la nécessité de se coordonner, peut contribuer à la fragilité de l’ensemble, en créant des failles de sécurité et des risques sur la maintenance.

Le MENJ a annoncé en 2018 l’arrêt du programme SIRHEN, et a défini en 2019 une nouvelle trajectoire de modernisation des SIRH. Celle-ci est destinée à sécuriser le plus rapidement possible les traitements SI et les échanges entre les applications les plus vulnérables, à traiter une partie importante de la dette technique en accélérant notamment sa résorption via le déploiement des solutions « *SaaS*⁵⁰ », d’une part, et le basculement progressif de la paie des agents vers l’offre interministérielle du CISIRH (RenoIRH), d’autre part. Ce programme est en cours de mise en œuvre à travers le déploiement de la plate-forme Virtuo, qui vise à renforcer l’efficacité des processus en matière de recrutement des contractuels et hors concours, de gestion de la formation continue et plus largement de la gestion prévisionnelle des emplois, et de l’outil Andjaro, qui vise à optimiser le recours aux remplaçants du premier degré.

Le pilotage du SIRH est assuré par le service de modernisation des systèmes d’information des ressources humaines (SEMSIRH), service à compétence nationale créé en 2020, rattaché au secrétariat général, et désormais doté d’une autorité fonctionnelle sur les centres d’expertise rattachés aux directions des services informatiques des rectorats d’académie.

Quelle que soit leur fragilité, qui n’est pas entièrement résorbée, les SIRH n’en conservent pas moins au MENJ un caractère très structurant. La forte automatisation des processus RH permet de réduire le recours aux

⁵⁰ Le « *software as a service* » (SaaS) ou logiciel en tant que service est un modèle d’exploitation commerciale des logiciels dans lesquels ils sont installés sur des serveurs distants plutôt que sur la machine utilisateur. Les clients utilisent les services en ligne au lieu de payer des licences d’utilisation.

moyens humains nécessaires à leur gestion, comme le reflète le ratio qui met en relation le nombre de personnels gérés avec le nombre de personnels chargés de la GRH, qui est présenté dans le projet annuel de performance de la mission budgétaire « *Enseignement scolaire* » et dont la valeur s'élève à 0,6 au MENJ, soit le niveau le plus faible des ministères.

Cette moyenne masque une forte disparité entre académies, où le ratio gérant-géré varie du simple au double. Surtout, cette performance est à relativiser, dès lors que les agents « *gérants* » comprennent les personnels des services centraux et déconcentrés affectés à la GRH (gestion des carrières, liquidation de la paie, suivi des conditions de travail, pilotage de la politique RH et des compétences), à l'exclusion des personnels chargés de la maintenance des SIRH, pourtant essentiels. En outre, le ratio gérant-géré est un indicateur d'efficacité qui ne rend pas compte de la qualité de la gestion : un faible ratio peut ainsi traduire une sous-administration et un faible suivi individuel et qualitatif.

Au reste, depuis 2023, ce ratio n'est plus suivi parmi les indicateurs de performance en raison de sa comparabilité interministérielle « *limitée* »⁵¹. L'évolution de l'ensemble des indicateurs de performance du programme soutien du MENJ est présentée en annexe.

⁵¹ Circulaire budgétaire n° DF-2PERF-22-3123 du 19 avril 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le MENJ, premier employeur de l'État, parvient à assurer les fonctions RH essentielles et les grands rendez-vous de l'année, notamment l'organisation de la rentrée, des concours et des campagnes de mobilité. Cette gestion statutaire de masse s'appuie sur une gouvernance complexe, sur des directives centralisées mises en œuvre par des académies aux réalités contrastées, sur des systèmes d'information vieillissants ayant permis une assez forte automatisation et sur un ratio gérant-géré limité. Ce modèle ne répond cependant pas au besoin d'une stratégie RH plus lisible, individualisée et qualitative, pour relever le double défi de l'attractivité et de la fidélisation.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *actualiser et étoffer le cadre de gestion des enseignants contractuels dans la perspective des nouvelles lignes directrices de gestion stratégiques (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de la transformation et de la fonction publique, ministère délégué chargé des comptes publics/premier semestre 2025) ;*
2. *pour les enseignants affectés à d'autres missions que l'enseignement et les enseignants remplaçants, intégrer sans délai dans le suivi statistique leur taux effectif d'activité comme la nature exacte des fonctions qui leur sont dévolues (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse).*

Chapitre II

Une prise en compte limitée

des objectifs qualitatifs

de la fonction RH

L'enquête menée entre le 15 décembre 2023 et le 10 janvier 2024 par la direction interministérielle de la fonction publique (DITP) et l'institut de sondage CSA sur les parcours RH au MENJ⁵² reflète l'insatisfaction des personnels enseignants (65 % se déclarent insatisfaits ou plutôt insatisfaits) et des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS – 58 %). Pour améliorer la gestion des ressources humaines, les personnels proposeraient prioritairement d'améliorer les processus de promotion et d'avancement (40 % des sondés), la formation continue (40 % des enseignants ; 31 % des ATSS), la formation à la prise de poste (31,5 % des sondés), puis l'accompagnement de l'évolution et du développement professionnels (28 % des ATSS ; 22 % des enseignants)⁵³. Cette enquête révèle l'écart qui existe entre les attentes des personnels et les modalités actuelles de gestion, nécessitant, dans un contexte de tension sur les ressources humaines, un repositionnement de l'employeur.

⁵² Enquête CSA/ DITP conduite pour le compte du MENJ auprès d'un échantillon représentatif de 5 000 agents (ATSS et enseignants) du MENJ.

⁵³ La question posée était : « Quelles seraient vos trois propositions majeures pour améliorer la gestion des ressources humaines au sein de l'Éducation nationale ? En premier ? Et ensuite ? » (trois réponses possibles parmi 15 propositions).

I - La demande d'une prise en considération des besoins individuels

La demande d'une prise en charge individualisée des personnels se traduit par l'expression d'un besoin exprimé d'accueil personnalisé et d'accompagnement à la prise de poste, de reconnaissance de l'investissement professionnel et par une amélioration de la prévention et du traitement des risques psycho-sociaux.

A - Une préparation aux prises de poste et un accueil en voie d'amélioration

En dehors de la période de stage pour les sorties de concours, le processus d'accueil et d'intégration des nouveaux agents apparaît encore peu rôdé, au MENJ comme dans l'ensemble de la fonction publique. L'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants sont souvent assurés de façon informelle par les structures d'affectation ; la qualité dépend de la mobilisation des équipes. Au MENJ, même si l'accueil reçu est jugé plutôt favorablement par les agents, seul un tiers des enseignants et moins de la moitié des personnels ATSS ont bénéficié d'un moment d'accueil spécifique dans leur lieu d'affectation⁵⁴.

Toutefois, depuis 2022, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DG AFP) promeut un ensemble de fiches-action et un parcours de formation pour améliorer ce processus⁵⁵ et la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) diffuse un guide des bonnes pratiques, *Recruter, accueillir et intégrer sans discriminer*, qui contient un chapitre et une fiche consacrés à l'accueil et à l'intégration des nouveaux arrivants. Les académies de Strasbourg, Montpellier et Clermont-Ferrand distribuent un guide d'accueil spécifique. La structuration d'un parcours d'accueil et d'intégration vise à apporter un cadre sécurisant aux nouveaux arrivants et à donner du sens à leurs missions, en replaçant celles-ci dans une organisation et une stratégie d'ensemble. Un accueil réussi est un facteur de motivation et d'engagement, qui permet de réduire les risques de départ prématué. Dans le cadre de la préparation de la rentrée 2024, comme en 2023, il a été demandé aux académies, de mettre en place, au-delà de l'accueil institutionnel traditionnel organisé pour les nouveaux arrivants, des modules

⁵⁴ Enquête CSA/ DITP précitée.

⁵⁵ Fonction publique, Boîte à outils pour améliorer l'accueil, l'intégration et l'accompagnement personnalisé des nouveaux arrivants.

de formation visant à les accompagner dans leur prochaine prise de fonction et au cours de l'année scolaire. Un tableau de bord partagé avec les académies permet un suivi des actions qu'elles conduisent pour préparer la rentrée, en matière de recrutement et de formation. Les pôles de recrutement récemment créés sont chargés de définir un parcours d'intégration alliant accompagnement et formation en continu, et mobilisant à la fois les tuteurs, les inspecteurs, les directeurs d'école, les chefs d'établissement.

S'agissant des enseignants contractuels, l'article 12 du décret du 29 août 2016⁵⁶ prévoit qu'ils bénéficient d'une formation d'adaptation à l'emploi selon leur parcours professionnel antérieur et, en tant que de besoin, d'un accompagnement par un tuteur. La Cour⁵⁷ avait recommandé à plusieurs reprises de proposer une formation aux enseignants contractuels en amont de leur prise de poste. Dans la période récente, le ministère a fait progresser l'accompagnement des nouveaux enseignants contractuels. Il a ainsi été prévu que les contrats d'enseignants débutent au 19 août pour permettre d'organiser la formation des contractuels en amont de la rentrée. Les académies se mobilisent pour tenir compte des besoins spécifiques des contractuels et tenter d'y répondre malgré la volatilité de ce public, *via* des formations proposées pendant l'été, des parcours d'accompagnement annuels, voire pluriannuels comprenant la préparation aux concours dès la deuxième année d'exercice (Amiens, Créteil, Versailles).

Depuis l'été 2023, en plus des formations dispensées par les écoles académiques de la formation continue (EAFC) et le réseau Canopée, des parcours de formation en ligne sont disponibles sur la plateforme m@gistère, dispositif de formation en ligne pour tous les personnels de l'éducation nationale, alimenté par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et complété par les académies. Pour préparer leur prise de poste et leurs cours, les enseignants ont accès à des connaissances et des repères concernant leurs missions, l'environnement professionnel, le lien avec les acteurs de l'école, les familles et les gestes métiers. 8 867 contractuels sont inscrits au parcours premier degré et 3 922 au parcours second degré. Un outil national d'autodiagnostic et d'évaluation de la progression professionnelle, Compas, a également été déployé.

⁵⁶ Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

⁵⁷ Cf. rapports précités sur Le recours croissant aux personnels contractuels. Un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale et Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degré.

Depuis l'été 2023 également, l'ensemble des personnels administratifs et de direction de l'éducation nationale peut se connecter à la plateforme de formation interministérielle Mentor⁵⁸ qui met gratuitement à la disposition des agents publics des modules métiers (ex. : le droit de la fonction publique, le dialogue social, les achats) et permet de suivre des indicateurs de formation. Il reste désormais à faire connaître cette plateforme et à inciter les agents à se former, en s'appuyant sur le management de proximité. À ce jour, pour les agents contractuels administratifs, une formation d'adaptation à l'emploi est prévue, mais se limite souvent dans les académies à une adaptation au poste de travail, consistant principalement en une présentation de l'outil informatique métier.

Pour les nouveaux enseignants, le principe du tutorat assuré par un pair au sein des établissements d'affectation a été généralisé. Cependant, la mise en place de cet accompagnement dépend de la disponibilité des autres enseignants (très sollicités pour de l'accompagnement dans les académies de Créteil et Versailles au vu du nombre de jeunes recrues), de la taille de l'établissement et de la discipline (un professeur de musique, d'arts plastiques ou d'italien n'a souvent pas d'homologue dans un établissement). Les rapports sociaux uniques des académies pourraient utilement comporter des données sur le tutorat, dans leurs chapitres recrutement ou formation. Les nouveaux enseignants font également l'objet d'une vigilance particulière de la part des inspecteurs dans le premier degré, où des visites sont organisées. La formation continue prend ensuite le relai. Celle-ci est obligatoire pour l'ensemble des enseignants⁵⁹ à hauteur de neuf heures par an pour les enseignants du premier degré⁶⁰. Pourtant, le recours des enseignants à la formation continue est faible. En 2019, avant la crise sanitaire de 2020, le nombre annuel de jours de formation par professeur n'était que de trois jours dans le premier degré et de 3,2 jours dans le second degré, alors que les autres agents de catégorie A de la fonction publique avaient suivi en moyenne 9,2 jours de formation⁶¹. En 2023, on observe une hausse de l'effort de formation des enseignants contractuels, qui avoisine celui des enseignants titulaires : quatre jours en moyenne par an et par enseignant contractuel premier degré ; cinq jours pour le second degré.

⁵⁸ [Se connecter sur le site | Mentor](#)

⁵⁹ [Article L912-1-2 du code de l'éducation - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁶⁰ En application du 3° du I de l'article 2 du décret n° 2008-775 du 30 juillet 2008 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants du premier degré.

⁶¹ Cour des comptes, [Observations définitives La formation continue des enseignants de l'enseignement public \(ccomptes.fr\)](#), septembre 2023

Le paradoxe est que, selon l'enquête internationale *Teaching and Learning international survey* (TALIS) conduite par l'OCDE en 2018, les enseignants français sont moins satisfaits de leur formation initiale que leurs homologues européens et expriment de ce fait des besoins plus importants de formation continue, en particulier dans les champs des pratiques pédagogiques et de la didactique⁶².

Il s'agit pour le ministère de poursuivre les efforts entrepris pour mieux accueillir les nouveaux arrivants, titulaires comme contractuels, enseignants comme non enseignants.

B - L'expression d'un manque de reconnaissance professionnelle

Le déficit de considération au sein de l'institution et de valorisation de leur métier constitue le premier motif d'insatisfaction des personnels de l'éducation nationale, enseignants et non enseignants, comme le montrent les enquêtes de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)⁶³. Les notes permettant d'apprécier, sur une échelle de satisfaction de 0 à 10, le ressenti des personnels sur la valorisation de leur métier dans la société sont très faibles, toutes catégories de personnel confondues : 2,5 sur 10 pour les enseignants du premier degré ; 2,3 pour ceux du second degré ; 2,7 pour les personnels médico-sociaux et 3,5 pour les personnels de direction, d'administration et d'encadrement du second degré. Avec seulement 7 % des enseignants qui estiment leur profession valorisée par la société, la France fait partie, avec la Slovénie et la Slovaquie, des pays de l'Union européenne dans lequel ce ressenti est le plus faible⁶⁴.

Ce sentiment de déconsidération n'est pas tant lié à la relation avec la hiérarchie directe (59 % des enseignants du premier degré se sentent soutenus par leur hiérarchie en cas de problème, 72 % dans le second degré, 76 % des personnels médico-sociaux, et 83 % des personnels de direction, d'administration et d'éducation du second degré) qu'à un manque de confiance vis-à-vis de l'institution en général : les enseignants du premier degré comme les personnels médico-sociaux mettent une note de 2,7 sur 10 à leur sentiment d'avoir la confiance du ministre, ceux du second degré

⁶² OCDE, *TALIS 2018 Results (Volume I) : Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, Éditions OCDE, Paris, 2019

⁶³ DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire*, 2023.

⁶⁴ *L'Europe de l'éducation en chiffres 2022*.

l'évaluent à 2,3 et les personnels de direction, d'administration et d'encadrement du second degré à 3,7. En revanche, les personnels de l'éducation nationale se sentent globalement plutôt respectés par les élèves et par leurs parents : 92 % des enseignants du premier degré s'estiment respectés par leurs élèves et 79 % par les parents, ces chiffres s'élevant respectivement à 87 % et 77 % pour les enseignants du second degré, 91 % et 87 % pour les personnels médico-sociaux et 95 % et 91 % pour les personnels pour les personnels de direction, d'administration et d'encadrement du second degré.

Selon la note du 9 novembre 2017 du conseil d'orientation des politiques de ressources humaines, animé par la DGAFP, consacrée aux leviers de motivation dans la fonction publique, « *la reconnaissance professionnelle reste l'axe essentiel de la motivation des individus* ». Elle consiste à « *valoriser les réalisations des agents, les respecter, les informer, les remercier, leur faire des retours constructifs et développer leurs compétences* ». Le conseil d'orientation souligne le rôle central du manager de proximité, plus ou moins facilité en fonction des leviers dont il dispose pour reconnaître le travail réalisé, dans l'exercice de cette reconnaissance. Il met également l'accent sur l'accompagnement des agents dans leur parcours professionnel, comme élément de reconnaissance. La rémunération, comme le rappelle la note, est un facteur essentiel de valorisation et de motivation, sans être le premier déterminant, en particulier chez les fonctionnaires. Ces analyses rejoignent celles de l'enquête publiée en avril 2023 par l'observatoire RH de la fonction publique sur les leviers de fidélisation et d'épanouissement pour les agents publics : en particulier en seconde partie de carrière, la reconnaissance professionnelle est un enjeu clé d'épanouissement (51 % de l'ensemble des répondants), pour lequel le traitement salarial est majoritairement privilégié (62 % des répondants), avec l'accompagnement en faveur des mobilités et de l'évolution de carrières.

De fait, sur le volet salarial comme sur celui des possibilités d'évolution dans la carrière, le sentiment d'insatisfaction des personnels de l'éducation nationale est très fort. Le niveau de rémunération et les perspectives de carrière sont les deux éléments relatifs aux conditions de carrière suivis dans les enquêtes de la DEPP qui recueillent les notes les plus faibles : respectivement 3,1 et 3,4 sur 10 pour les enseignants du premier degré, 3,4 et 2,9 pour les enseignants du second degré, 3,5 et 3,0 pour les personnels médico-sociaux, et 3,9 et 3,8 pour les personnels de direction, d'administration et d'encadrement du second degré.

Concernant le niveau de rémunération, ce sentiment rencontre une réalité objective, puisque selon le rapport *L'Europe de l'éducation de*

2022, le salaire des enseignants âgés de 25 à 64 ans est inférieur au revenu moyen des actifs diplômés de l'enseignement supérieur qui travaillent à plein temps toute l'année ; par ailleurs, le salaire statutaire des enseignants en France est inférieur à la moyenne UE-2022 à tous les stades de leur carrière et fait partie des plus faibles de la zone. Rapporté au SMIC, le salaire brut des enseignants a également fortement diminué, puisque par exemple le salaire de début de carrière d'un professeur agrégé en 1990 équivalait à 2,3 SMIC, et ne représente plus que 1,8 SMIC en 2020⁶⁵. Face à ce constat, à la rentrée 2023, l'ensemble des filières métiers a fait l'objet de revalorisations salariales. En particulier, une revalorisation sans condition de la rémunération nette de tous les professeurs a été mise en place (+ 125 € nets par mois au minimum par rapport à la rentrée 2022) et, dans le cadre du Pacte⁶⁶, des missions complémentaires sont proposées aux professeurs volontaires, chaque mission faisant l'objet d'une rémunération forfaitaire de 1 250 € bruts par an. Des mesures permettant de revaloriser les débuts de carrières et d'accélérer les déroulements de carrière ont également été prises afin de faciliter l'accès au grade de la hors classe par une augmentation des taux de promotion de 18 à 21 % en 2023 pour atteindre 23 % en 2025, et le relèvement du contingentement d'accès à la classe exceptionnelle de 10 à 10,5 % en 2023 par rapport à 2022.

L'insatisfaction relative aux perspectives de carrière trouve également une traduction concrète dans les limites actuelles du système d'évaluation des enseignants. Le parcours professionnel, carrière et rémunération (PPCR) prévoit ainsi trois rendez-vous d'évaluation dans la carrière de l'enseignant : le premier après environ dix ans d'exercice si l'enseignant n'a pas de reprise d'ancienneté, et les deuxième et troisième rendez-vous sont rapprochés en milieu de carrière.

Dans son référentiel de janvier 2022 sur les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés, la Cour note que, dans ce dispositif, la seconde partie de la carrière des enseignants qui peut pourtant correspondre à une période critique, fait rarement l'objet d'inspections. En outre, « *alors que le processus d'inspection obéit à une double finalité (gestion des ressources humaines et contrôle de la qualité des enseignements), la gestion des promotions a tendance à l'emporter en dépit de possibilités*

⁶⁵ Observatoire des rémunérations et du bien-être, *Salaire des enseignants : évolution statutaire temporelle et comparaison de la rémunération avec d'autres fonctionnaires de la Fonction publique État*, octobre 2022.

⁶⁶ Le pacte enseignant est une réforme de 2023 qui vise à améliorer la rémunération d'enseignants acceptant des missions complémentaires au sein de leurs écoles et collèges, comme le remplacement de courte durée ou l'aide aux devoirs.

d'avancement limitées, le taux de promotion étant très encadré »⁶⁷. Ces constats sont repris par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) dans un rapport de juillet 2023 sur le PPCR⁶⁸, qui montre également que si ce système a le mérite d'unifier la fréquence et les modalités d'évaluation de l'ensemble des enseignants et, dans le second degré, d'impliquer les chefs d'établissement dans l'évaluation, il peut être source « *d'incompréhension, voire d'un sentiment d'injustice et de démotivation* » lié à l'absence d'articulation entre les résultats de l'évaluation et les avancements. En effet, à chacun des deux premiers rendez-vous de carrière est associé un possible avancement accéléré d'un an, mais qui est limité pour des raisons budgétaires à environ 30 % de l'effectif concerné. Au troisième rendez-vous de carrière est associé une promotion de grade, la hors classe, à l'accès plus ou moins rapide en conséquence. Alors que la plupart des enseignants obtiennent une majorité d'avis « *excellents* » en évaluation, la contrainte des quotas de bénéficiaires affaiblit la démarche d'évaluation professionnelle en créant un décalage entre les attentes suscitées par l'appréciation laudative portée lors de l'évaluation et le résultat concret d'une absence de promotion.

C - Des réponses insuffisantes au traitement des risques psycho-sociaux

1 - Le constat d'une augmentation des risques psycho-sociaux

Les risques psycho-sociaux (RPS) sont définis par le collège d'expertise sur le suivi statistique des risques psychosociaux au travail comme « *les risques pour la santé mentale, physique ou sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental* ». Ils sont à l'origine de troubles sur le plan psychologique, physique et social avec un impact prévisible plus ou moins grave sur le plan physique pour les agents. Ils peuvent se traduire par du désengagement au travail, un absentéisme accru, des conflits entre les personnes. Le collège d'expertise a retenu six dimensions de risques psycho-sociaux : les exigences et l'intensité du travail ; les exigences émotionnelles ; le manque d'autonomie et de marges

⁶⁷ Cour des comptes, *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés de l'Éducation nationale*, mai 2022.

⁶⁸ IGESR, *Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations pour les enseignants : place et rôle des rendez-vous de carrière dans l'évolution et la progression de la carrière*, juillet 2023.

de manœuvre ; la mauvaise qualité des rapports sociaux et des relations de travail ; les conflits de valeur et l'insécurité de la situation de travail.

Selon le bilan de la santé et de la sécurité au travail 2022 du MENJ, les risques psycho-sociaux constituent la catégorie de risques la plus signalée dans les registres « *santé et sécurité au travail* » et « *danger grave et imminent* », soit en moyenne 35 % des signalements dans l'ensemble des structures de l'éducation nationale (écoles, établissement public local d'enseignement – EPLE – et autres services). Le baromètre du bien-être au travail pour les personnels de l'éducation nationale exerçant en école et en établissement scolaire apporte depuis 2022 des éléments d'appréciation des différentes dimensions des risques psycho-sociaux. Les résultats sont contrastés : ces personnels trouvent que leur vie professionnelle et personnelle a du sens à un niveau proche de la moyenne nationale des Français en emploi (7,3 sur 10 contre 7,8 sur 10) et se sentent généralement en sécurité dans leur établissement scolaire (avec une satisfaction de 7,1 sur 10), y entretenant de bonnes relations de travail. En revanche, ils se disent moins satisfaits professionnellement que l'ensemble des Français en emploi, attribuant en moyenne une note de 6,0 sur 10 à leur satisfaction au travail (contre 7,2). Ils attribuent en particulier en moyenne une note de 4,9 sur 10 à leurs conditions de travail, avec des variations allant de 3,7 pour les enseignants remplaçants à 6,2 pour les personnels administratifs de catégorie B ou C. Le pouvoir d'achat, la charge de travail et l'aménagement de fin de carrière sont les trois domaines les plus cités à améliorer prioritairement. Un fort sentiment d'épuisement au travail est aussi signalé par la majorité des personnes interrogées. Trois personnes sur dix seulement se sentent capables de continuer à exercer le même travail jusqu'à la retraite.

La violence dans les établissements est par ailleurs réelle : l'enquête Sivis 2021-2022 menée auprès des écoles publiques et des collèges et lycées publics et privés sous contrat indique que 66 % des chefs d'établissement du second degré public et privé sous contrat ont signalé un incident grave au cours de l'année scolaire 2021-2022. Les incidents graves consistent principalement en atteintes aux personnes, représentant 87 % des incidents dans les écoles publiques et 77 % dans le second degré public, avec une prédominance des violences verbales. Dans le premier degré, les directeurs d'école et les enseignants citent le plus couramment l'arrogance ou le mépris (37 %), le refus ou la contestation d'enseignement, du contenu des enseignements, du statut d'enseignant, des règles de l'école ou des sanctions (27 %), les menaces (10 %) ; les parents d'élèves sont les auteurs le plus fréquemment cités par les personnels victimes de ce type de violence.

Le baromètre ayant été lancé en 2022, il n'est pas possible de dresser une évolution de ces résultats dans la durée. Par ailleurs, l'étude se limite

aux établissements scolaires, et ne permet pas d'évaluer le ressenti des agents face à leurs conditions de travail dans les services administratifs. L'enquête sur la qualité de vie au travail publiée en 2022 par le syndicat A&I UNSA, et à laquelle ont répondu plus de 8 000 agents administratifs, révèle que plus de la moitié des répondants pensent à une reconversion professionnelle et 62 % d'entre eux estiment être en surmenage plus ou moins important et jugent leur santé affectée par leur travail et, ce qui se traduit par des absences, les raisons de santé constituant la première cause d'absence des enseignants ainsi que l'avait déjà noté la Cour⁶⁹. Ces constats rejoignent celui de la médiatrice de l'éducation nationale qui note dans son rapport 2021 que l'environnement de travail et les relations professionnelles, les conditions de travail, les relations hiérarchiques ou avec les collègues, le mal-être lié à l'isolement, la mise à l'écart ou la perte de sens, sont des sujets récurrents et en hausse régulière depuis cinq ans (+ 45 % du nombre de saisines sur ces thématiques).

Ils confortent également les propos de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la Cour dans les académies, enseignants et non enseignants, qui ont souligné une dégradation des conditions de travail, accentuée par le déploiement concomitant de nouveaux systèmes d'information (en particulier Opale pour la gestion financière des établissements du second degré, RenoiRH pour la GRH des personnels administratifs) modifiant profondément les pratiques de travail et nécessitant des interactions constantes avec les équipes informatiques au niveau du rectorat et de l'administration centrale pour régler les nombreux dysfonctionnements constatés, tout en assurant la gestion courante. Ainsi, la DGRH note que « *plusieurs académies [...] ont fait part des difficultés relatives à l'adaptation au nouvel outil sur la chaîne de gestion administrative et de paye, du ressenti par les équipes d'une dégradation de leurs conditions de travail, en [...] alertant sur les risques pour la santé de certains agents*⁷⁰ ». Dans les établissements scolaires, la prise en charge des élèves ayant fait l'objet de mesures d'exclusion répétées ou à besoins particuliers, notamment pour répondre aux obligations de l'école inclusive, sont également signalés comme un facteur croissant d'apparition de RPS auprès des enseignants et des équipes éducatives, insuffisamment formés à la gestion de ces publics.

⁶⁹ Cour des comptes, *La gestion des absences des enseignants*, décembre 2021.

⁷⁰ DGRH, Préambule du plan d'appui aux académies dans le cadre des changements induits par RenoiRH.

2 - Une analyse et un traitement opérationnels des risques psycho-sociaux encore limités

Le diagnostic et la prévention des risques psycho-sociaux sont encadrés, pour la fonction publique, par l'accord cadre du 8 octobre 2013. Cet accord prévoit que le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) constitue la référence centrale et obligatoire des plans de prévention de ces risques, en intégrant le diagnostic des risques identifiés et en faisant l'objet d'une mise à jour au moins annuelle. Au niveau du MENJ, les orientations stratégiques ministérielles définissent chaque année la politique de prévention des risques professionnels dans les services et les établissements. Les orientations relatives à l'année 2023 prévoient ainsi que les académies et établissements analysent, avec l'appui de psychologues du travail employés par les services de prévention, les situations de travail qui présentent des risques psycho-sociaux, de manière à mettre en œuvre des mesures de prévention. Elles rappellent également l'obligation légale de réaliser et mettre à jour le DUERP dans chaque établissement et service pour formaliser l'analyse de ces risques.

L'organisation institutionnelle pour prévenir et prendre en charge les risques psycho-sociaux repose sur de nombreux acteurs : les chefs de service et d'établissement, acteurs de premier niveau, les assistants et conseillers de prévention dans les académies, les conseillers RH de proximité dont les raisons de santé et sujets de qualité de vie au travail représentent 15 % des motifs de sollicitation, les inspecteurs santé et sécurité et travail, les médecins de prévention et les médecins conseillers techniques des recteurs d'académie. Assistants et conseillers sont désignés parmi les personnels en place et cumulent ces missions avec leurs fonctions principales.

À cette organisation institutionnelle s'ajoute une série d'actions menées dans la période récente par l'administration centrale du MENJ, témoignant de la volonté d'apporter des réponses au climat d'apparition croissante de risques psycho-sociaux. La création de l'observatoire des rémunérations et du bien-être des personnels en juin 2021 permet ainsi de collecter les données et de construire une expertise commune au sein du ministère sur ces questions. Un plan d'appui aux académies dans le cadre des changements induits par RenoIRH a été lancé par la DGRH en juillet 2023 en complément du dispositif de conduite du changement mis en place par le service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SEMSIRH), pour proposer aux académies volontaires une offre de services pour accompagner le déploiement du système d'information. Enfin, le plan de lutte contre les violences scolaires détaillé dans la circulaire n° 2019-122 du 3 septembre 2019 met l'accent sur la prise en charge des élèves poly-exclus, et trouve des déclinaisons dans des protocoles académiques consacrés à la gestion de ces élèves.

Cependant, l'ampleur des réponses institutionnelles contraste avec les limites, voire les faiblesses, opérationnelles de ces dispositifs. Selon le bilan 2022 de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail dans les services et établissements du MENJ, l'obligation de production du DUERP est faiblement respectée, puisque seuls 59 % des écoles, 54 % des collèges, 52 % des lycées, et 22 % des autres services ont rédigé ce document. Lorsqu'il existe, une minorité de structures procèdent à sa mise à jour (entre 8,5 % et 29 %) et, au surplus, y intègrent une analyse des risques psycho-sociaux qui ne concerne qu'entre 10 % et 29 % des documents rédigés.

Tableau n° 8 : structures du MENJ couvertes par un DUERP en 2022 et taux de prise en compte des risques psycho-sociaux

		Écoles	Collèges	Lycées et Erea	Services
<i>Structures couvertes par un DUERP</i>	Nombre	25 403	2 900	1 496	179
	Taux	58,9 %	54,0 %	51,9 %	21,7 %
<i>DUERP actualisés annuellement</i>	Nombre	12 178	1 003	465	70
	Taux	28,2 %	18,7 %	16,1 %	8,5 %
<i>DUERP intégrant les RPS</i>	Nombre	12 548	1 050	618	80
	Taux	29,1 %	19,6 %	21,4 %	9,7 %

Source : MENJ, Données extraites de l'enquête annuelle portant sur l'année 2022 réalisées auprès des 30 académies

Concernant le dispositif de prévention, chaque académie est dotée d'un seul inspecteur santé et sécurité au travail ; deux académies ne disposent pas de conseillers prévention académiques, 11 % des départements n'ont pas de conseillers prévention à leur niveau et 10 % des circonscriptions n'ont pas d'assistants de prévention. Certes, le taux de conseillers prévention départementaux exerçant cette fonction à plus de 50 % de leur temps est passé de 28 % à 74,1 % depuis deux ans. Cependant, les quotités de temps allouées aux missions d'assistants de prévention restent le plus souvent inférieures à 20 %⁷¹. Le ministère indique également que « la pénurie de médecins en général et de médecins du travail en particulier rend particulièrement difficile l'organisation de la médecine de prévention dans la fonction publique et à l'éducation nationale »⁷². 77 médecins du travail sont en poste dans l'ensemble des académies, pour 1 193 378 agents.

⁷¹ MENJ, Bilan de la santé et de la sécurité au travail.

⁷² Réponse du Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse du 28 avril 2022 à la question écrite n° 26386 de M. Pierre Laurent, sénateur, du 27 janvier 2022.

La création de l'observatoire rémunérations et du bien-être des personnels marque un progrès réel dans la connaissance et l'analyse des risques psycho-sociaux, cependant son champ reste limité aux seuls personnels des établissements scolaires, alors que la qualité de vie au travail est affectée dans l'ensemble des structures du MENJ. À court-terme, ses analyses relatives aux personnels administratifs pourraient s'appuyer sur une extension aux académies de l'enquête relative aux personnels administratifs mise en œuvre actuellement par le service de l'action administrative et des moyens (SAAM), en attendant de développer au niveau de l'observatoire une enquête similaire à celle qui existe pour les personnels enseignants. Les réponses ponctuelles apportées aux situations préoccupantes créées par le déploiement de nouveaux SI et l'accueil d'enfants perturbant la classe de façon récurrente semblent fortement sous-dimensionnées par rapport au niveau d'inquiétude exprimé par les interlocuteurs rencontrés lors de l'enquête. Le plan d'appui aux académies dans le cadre des changements induits par RenoiRH en constitue un exemple emblématique : il place le dispositif de prévention des risques professionnels et l'accompagnement des agents en santé au travail au cœur de son offre de services, alors que comme indiqué précédemment ce dispositif apparaît déjà largement sous-doté pour assurer ses missions courantes. Ce plan, qui a le mérite d'attester de la prise en considération par l'administration centrale des difficultés rencontrées sur le terrain et d'apporter ainsi au cas d'espèce une forme de réponse au manque de reconnaissance généralement exprimé, crée donc le risque d'un décalage et d'une déception qui ne viendraient qu'ajouter à l'insatisfaction des personnels, entre les attentes qu'il peut susciter et les solutions qu'il préconise.

II - Une tension entre les modalités de gestion et les attentes des personnels qui freine l'attractivité et les projections professionnelles

La tension qui existe entre la gestion RH actuelle et les attentes des personnels accentue les problèmes d'attractivité et de fidélisation. La crise des vocations enseignantes est un phénomène européen, dont l'ampleur s'est accrue ces dernières années et qui se manifeste en France par des concours qui peinent à pourvoir l'ensemble des postes ouverts, et un recours accru aux contractuels. Cette crise met sous pression les services RH, eux-mêmes fragilisés.

A - La crise des vocations enseignantes

1 - Un contexte de perte d'attractivité de la fonction publique et de crise des vocations enseignantes en Europe

Le manque d'enseignants n'est un phénomène ni nouveau ni uniquement français. Cependant, il est aigu ces dernières années dans la plupart des pays de l'OCDE, pour trois motifs qui peuvent se cumuler : le métier attire moins d'étudiants, connaît des difficultés de fidélisation et la population enseignante vieillit. 40 % des enseignants du secondaire de l'OCDE ont 50 ans et plus ; en France cette proportion n'est que de 32 %. Les manques se concentrent dans certaines disciplines (scientifiques, linguistiques et professionnelles) et dans certains territoires (ruraux ou défavorisés ou métropolitains lorsque le niveau de vie ou de conflictualité est élevé) jusqu'à obérer les programmes d'apprentissage des élèves. Les raisons avancées de cette crise d'attractivité du métier enseignant sont la perte de reconnaissance sociale alliée à une charge et des responsabilités accrues face aux mutations sociétales, économiques, technologiques⁷³. S'y ajoute en France la faiblesse des rémunérations. Toutefois, l'Allemagne et le Japon, qui rémunèrent mieux leurs enseignants, connaissent aussi des difficultés de recrutement⁷⁴.

Les besoins en enseignants dans le système fédéral allemand

La pénurie aiguë d'enseignants et la manière de la gérer font l'objet d'intenses discussions en Allemagne. La pénurie touche presque tous les types d'établissements scolaires du secteur public. Actuellement, elle concerne surtout l'école élémentaire et par conséquent, de façon croissante, le secondaire inférieur (avec environ 50 % des besoins en enseignants non couverts), ainsi que l'enseignement professionnel (notamment les spécialités industrielles et techniques). Les disciplines telles que les mathématiques, la physique, la chimie et l'informatique sont particulièrement concernées, toutes catégories d'établissement confondues, et dans tous les Länder à des degrés variables. Les défis sont particulièrement importants dans l'est de l'Allemagne, mais aussi dans les zones socialement défavorisées de la Ruhr par exemple.

⁷³ European Commission/EACEA/Eurydice, *Teachers in Europe : Careers, Development and Well-being*, 2021.

⁷⁴ Revue internationale d'éducation de Sèvres, « Enseignant, un métier d'avenir », décembre 2023.

Une aggravation de la situation actuelle se dessine dans les années à venir et aucun Land ne semble épargné, si bien que des mesures sont discutées à l'échelle nationale, d'autant que les besoins sont actuellement souvent couverts par des enseignants auxiliaires (dont des étudiants) qui ne sont ni formés ni, le plus souvent, accompagnés dans leur activité, ce qui soulève des problèmes de qualité des enseignements dispensés.

La question de savoir comment attirer d'autres personnes que les enseignants ayant reçu une formation complète est aussi de plus en plus souvent posée. Il s'agit des personnes ayant suivi des études sanctionnées par une qualification dans des matières comme les mathématiques, l'informatique, l'électrotechnique, la musique, etc., mais ne pouvant justifier d'une formation pédagogique, ainsi que des enseignants qualifiés dans un pays étranger. Depuis une vingtaine d'années déjà, il est fait appel à des personnes non titulaires d'un diplôme d'enseignement pour garantir l'offre d'enseignement, du moins temporairement. Au fil du temps, presque tous les Länder ont élaboré des programmes de formation (complémentaire) systématique pour les enseignants dépourvus de formation initiale, afin de les intégrer durablement dans l'enseignement scolaire. On parle alors de *Second Career Teachers* (SCT).

Les SCT acquièrent leur qualification (pédagogie, didactique des disciplines et, le cas échéant, une deuxième discipline d'enseignement) en général parallèlement à l'exercice de leur activité professionnelle. Pour y accéder, il faut détenir un master adéquat. L'importance quantitative de ce groupe a nettement augmenté au cours des dernières années, avec toutefois de grandes différences entre les Länder. La qualification des SCT peut être assurée plus rapidement que ne le permettent l'augmentation du nombre de places d'études et des durées de formation globalement longues (de cinq à sept ans selon le Land et le type de professorat). De plus, leurs expériences professionnelles peuvent enrichir les équipes pédagogiques de nouvelles perspectives.

Source : Anke B. Liegmann et Isabell van Ackern-Mindl, Les besoins en enseignants dans le système fédéral allemand, *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, décembre 2023.

Le MENJ souffre comme les autres employeurs publics du déficit d'attractivité de la fonction publique, dans un marché de l'emploi dynamique qui bénéficie au secteur privé : selon la DGAFP, une baisse d'un point du chômage entraîne entre deux et trois points d'inscription en moins aux concours de la fonction publique. En 25 ans, le nombre moyen de candidats pour un poste offert à un concours externe de la fonction publique de l'État (FPE) a été divisé par 2,5, passant de 16 en 1997 à six en 2021. En 15 ans, la sélectivité a diminué de moitié, passant de 12 en 2007 à six en 2021. Si la sélectivité des concours externes de catégorie A, à laquelle appartiennent les cadres et les enseignants, est traditionnellement inférieure à celle des concours de catégories B et C, cette sélectivité a

atteint un taux historiquement faible : en 2007, on comptait 9,2 présents pour un recruté, en 2021 5,1⁷⁵.

Pour les concours externes (qui représentent 80 % des admis) de professeur des écoles, de professeur certifié, de professeur de lycée professionnel et de professeur des universités, emplois de la catégorie A, la sélectivité a chuté depuis 2011 et se situe en 2021 entre 3,3 et 4,1 présents pour un admis, soit un niveau nettement inférieur à la moyenne des concours de catégorie A (5,6). La sélectivité de l'agrégation externe (publique) demeure importante : celle-ci est passée de 7 à 6,2 candidats pour un poste en dix ans. Dans l'enseignement privé sous contrat, où le nombre de places offertes est beaucoup plus faible, la sélectivité des concours externes est plus élevée que dans l'enseignement public, et globalement stable depuis dix ans : seule la sélectivité des concours de professeur d'éducation physique et sportive (8,3) et d'enseignement en lycée technologique (9,3) a été multipliée par deux en dix ans.

Les facteurs de l'attractivité pour les fonctionnaires de l'État dans les régions

Les enquêtes sur l'attractivité des employeurs découlent de la reconnaissance du capital humain comme une source essentielle d'avantage concurrentiel. L'une des études pionnières sur l'attractivité des employeurs décrit cinq éléments clés qui la favorise⁷⁶ :

- valeur d'intérêt : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail intéressant, de nouvelles pratiques de travail, et qui utilise la créativité de ses employés pour produire des produits et services innovants de haute qualité ;
- valeur sociale : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un environnement de travail agréable, qui offre de bonnes relations entre collègues et favorise l'esprit d'équipe ;
- valeur économique : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui offre un salaire, une rémunération, une sécurité d'emploi et des opportunités de promotion supérieurs à la moyenne ;

⁷⁵ DGAEP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2023.

⁷⁶ P. Berthon, M. Ewing, L.L. Hah, *Captivating company: Dimensions of attractiveness in employer branding* in International Journal of Advertising: The Quarterly Review of Marketing Communications, 2005.

- valeur de développement : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui apporte reconnaissance, estime de soi et confiance, couplée à une expérience enrichissante de carrière et un tremplin vers un futur emploi ;
- valeur d'application : la mesure selon laquelle un individu est attiré par un employeur qui lui offre la possibilité d'appliquer ce qu'il a appris et d'enseigner aux autres.
- Sur cette base théorique, l'OCDE a développé un cadre de réflexion sur l'attractivité qui s'applique à la situation de la fonction publique de l'État en région. Il identifie la nature de l'emploi, la carrière, et la qualité de vie offerte comme les trois moteurs de cette attractivité :
 - la nature de l'emploi correspond à la nature intrinsèque des tâches effectuées, leur correspondance avec les attentes des candidats, et les aspects extrinsèques liés à la rémunération et avantages apportés par le secteur public ;
 - la carrière correspond ici au fait qu'une opportunité de mobilité professionnelle, y compris dans un territoire peu attractif, soit un accélérateur de carrière qui s'inscrit dans un parcours professionnel cohérent et valorisé ;
 - la qualité de vie correspond enfin à l'accès à des services publics de qualité (culturels, scolaires, numériques, etc.) et à des prestations sociales adaptées dans une zone d'emploi donnée.

Autour de ces éléments gravitent des considérations personnelles, plus ou moins à même d'encourager une potentielle candidature : la situation personnelle (âge, situation matrimoniale, enfants), la situation professionnelle (avancée dans la carrière, potentielles modalités d'accès à la fonction publique ou à la mobilité), et la situation géographique (déménagement nécessaire ou non).

Source : OCDE pour la DGAFP, Rapport analytique sur l'attractivité territoriale de l'État, 2023.

2 - Une baisse des inscriptions et des résultats aux concours enseignants, en particulier dans certaines disciplines et dans certains territoires

En novembre 2022 comme en novembre 2023, la période d'inscription aux différents concours du MENJ, y compris ceux d'inspecteur et de chef d'établissement, a dû être prolongée en raison d'un nombre insuffisant d'inscrits, inférieur à celui de 2021. L'année 2022 a été marquée par la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants

dans le cadre de la « *masterisation* », avec pour la première fois, le passage des concours externes des premier et second degrés à l'issue de la seconde année de master. Le plus faible nombre d'inscrits aux épreuves, effet mécanique de cette réforme, a conduit à une diminution du vivier de candidats, en particulier pour le concours externe de professeurs des écoles.

En 2019, 2020 et 2021, 8 % des postes proposés aux concours externes de la fonction publique de l'État n'ont pas été pourvus, le plus souvent au MENJ, principal recruteur de la fonction publique de l'État, avec sept recrutements externes sur dix en 2021. L'écart entre le nombre de postes offerts et le nombre de candidats recrutés s'explique par trois raisons : le nombre insuffisant des candidats, le désistement d'une partie des admis à l'issue du concours, un niveau des candidats présents parfois insuffisant par rapport aux exigences du concours.

Dans le premier degré, la moyenne nationale relativement stable de 2,5 à 3 candidats pour un poste au concours de recrutement de professeurs des écoles (CRPE) masque des situations très hétérogènes : la moitié des académies connaît une situation confortable pour le recrutement de professeurs des écoles, voire très confortable, avec entre quatre et sept candidats pour un poste, quand un quart des académies comptent moins de trois candidats pour un poste, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : taux de pression au CRPE en 2021

<i>Nombre de candidats</i>	<i>Nombre d'académies</i>	<i>Académies</i>
<i>Entre 4 et 7 candidats présents aux épreuves écrits purs un poste</i>	15 académies	Bordeaux, Caen, Clermont-Ferrand, Corse, Guadeloupe, la Réunion, Lille, Limoges, Martinique, Nantes, Nice, Poitiers, Rennes, Rouen, Toulouse
<i>Entre 3 et 4 candidats présents aux épreuves écrits purs un poste</i>	8 académies	Aix-Marseille, Besançon, Grenoble, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Orléans-Tour, Strasbourg
<i>Entre 2 et 3 candidats présents aux épreuves écrits purs un poste</i>	5 académies	Amiens, Dijon, Mayotte, Paris, Reims
<i>Entre 1 et 2 candidats présents aux épreuves écrits purs un poste</i>	3 académies	Créteil, Guyane, Versailles

Source : MENJ⁷⁷

⁷⁷<https://www.devenirenseignant.gouv.fr/cid159189/donnees-statistiques-crpe-2021.html>

La situation en Île-de-France est critique depuis près dix ans, avec des postes non pourvus au CRPE de Créteil et Versailles et des seuils d'admission de plus en plus bas : en 2022, alors qu'une note globale de 13/20 est nécessaire pour être reçu à l'académie de Toulouse, une note de 4/20 (contre 6/20 en 2021) suffit pour être admis dans celle de Créteil⁷⁸. En 2022, neuf des 31 académies ne sont pas parvenues à pourvoir l'ensemble des postes offerts au CRPE : Amiens, Besançon, Créteil, Dijon, Grenoble, Guyane, Nice, Paris et Versailles.

En ce qui concerne les enseignants du second degré public, le nombre de candidats admissibles au CAPES était inférieur au nombre de places disponibles dans cinq matières : en lettres modernes, en mathématiques, en physique-chimie, et plus encore en lettres classiques et en allemand, où le taux de candidats admissibles ne s'élevait qu'à 39 %.

1 611 postes n'ont pas été pourvus sur 9 448 postes ouverts (soit 17 %) au CRPE, après concours complémentaire des académies de Créteil et Versailles, ainsi que 1 515 postes au CAPES externe public sur 5 725 postes offerts (soit 26,4 %). Cette situation a conduit le ministère à recruter environ 4 500 contractuels pour la rentrée 2022. La session 2022 des concours n'a permis de pourvoir que 83,1 % des postes offerts dans le premier degré (contre 94,7 % en 2021) et 83,4 % des postes offerts dans le second degré (contre 94,1 % en 2021)⁷⁹.

Aux difficultés de recrutement s'ajoutent celles liées à la fidélisation. Les effectifs d'enseignants du MENJ ont connu dans la période récente une augmentation des départs définitifs (départs à la retraite, ruptures conventionnelles et démissions⁸⁰), mais aussi des départs en mobilité et en détachement, et des passages à temps partiel, notamment thérapeutiques. On observe cependant un début de stabilisation depuis 2023. L'enquête précitée conclue début 2024 par la DITP et l'institut CSA indique que la très grande majorité des personnels enseignants (81 %) et ATSS (80 %) se projette au sein de l'éducation nationale.

⁷⁸ DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2021-2022*, septembre 2022.

⁷⁹ MENJ, *Résultats des concours enseignants de la session 2022*.

⁸⁰ La progression des démissions d'enseignants est le reflet d'une dynamique observée sur le marché de l'emploi : selon Elodie Chevalier, chercheuse au conservatoire des arts et métiers (Cnam) et à l'université de Montréal, le taux de démission a augmenté en France en 2022 de 10 à 19 % selon les secteurs.

Tableau n° 10 : démissions et ruptures conventionnelles entre 2020-2021 et 2022-2023 (en personnes physiques)

Années scolaires	Premier degré				Second degré			
	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2020-2023	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2020-2023
<i>Total</i>	1 535	1 800	1 720	+ 12 %	999	1 365	1 182	+ 18,3 %

Source : *Cour des comptes, d'après les données du MENJ*

3 - Parmi les enseignants nouvellement recrutés, une part croissante de candidats disposant déjà d'une expérience professionnelle

L'aspiration grandissante dans la société à changer de métier au cours d'une carrière se traduit, d'une part, par les projets de reconversion d'enseignants et, d'autre part, par la projection de salariés du privé dans le métier d'enseignant. La part des étudiants parmi les lauréats aux concours externes d'enseignement du public baisse depuis 2013, et a encore reculé entre 2021 et 2022, passant de 57 % à 39 % dans le premier degré et de 64 % à 52 % dans le second degré. Ceci est la conséquence immédiate du nouveau positionnement des concours externes en fin de deuxième année de master, mais aussi de la diminution, depuis 2017, du nombre d'inscrits en master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF), en Institut national supérieur du professorat et de l'éducation (INSPÉ). En revanche, la part des lauréats exerçant déjà des fonctions d'enseignement a augmenté fortement en 2022. Le poids des professionnels qui font le choix d'une reconversion dans l'enseignement est particulièrement marqué dans le premier degré : 18 % des admis du premier degré étaient salariés du privé ou fonctionnaires hors éducation ; 9 % dans le second degré. Le poids des professionnels en reconversion est encore supérieur dans les concours externes de l'enseignement privé : 19 % au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET), 21 % au certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel (CAPLP)⁸¹.

⁸¹ DEPP, *Profil des admis aux concours enseignants 2022*, Note d'information n° 23.46, novembre 2023.

Pour tenir compte de cette tendance et dans le prolongement d'une recommandation de la Cour⁸², la DGRH du MENJ a, depuis l'été 2023, premièrement accru la proportion de places aux troisièmes concours enseignants ouverts aux personnes justifiant d'au moins cinq années d'expérience : cette proportion a doublé pour les concours de professeur des écoles (passée de 10 à 20 % des places offertes⁸³) et est passée de 3,7 % en 2021 à 4,8 % pour les concours du second degré⁸⁴. Le MENJ a deuxièmement amélioré les conditions de reclassement des admis, en reprenant deux tiers de l'expérience acquise⁸⁵.

B - Une fonction RH elle-même peu attractive et fragilisée

Depuis 2007, la réforme de l'État (révision générale des politiques publiques, puis modernisation de l'action publique) a conduit à des suppressions de postes concentrées sur les fonctions support, en particulier dans les services déconcentrés⁸⁶. Alors que la fonction RH est devenue plus stratégique et que les services RH ont depuis la loi de transformation de la fonction publique (LTFP) repris à leur compte certaines missions qui étaient assurées par les syndicats, la pression s'est accrue, le turn-over également.

La Cour a observé en 2023 ce phénomène d'« *accroissement de la charge de travail des services chargés des ressources humaines lié à l'évolution des attributions des CAP depuis 2019* » dans les ministères économiques et financiers : ces services qui « *n'ont guère été calibrés en fonction des attendus de la LTFP* » sont « *confrontés à un afflux de demandes et rencontrent des difficultés à répondre aux agents ou*

⁸² Cour des comptes, *Devenir enseignant : la formation initiale et le recrutement des enseignants des premier et second degrés*, février 2023.

⁸³ Article 2 du décret n° 2023-636 du 20 juillet 2023 modifiant le statut particulier des professeurs des écoles : [Décret n° 2023-636 du 20 juillet 2023 modifiant le statut particulier des professeurs des écoles - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://legifrance.gouv.fr)

⁸⁴ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la MIES 2023* : « *À la session 2023, 650 postes ont ainsi été proposés (soit 4,8 % des postes du second degré) contre 500 en 2021 (3,7 %) et 640 en 2022 (4,8 %), dans 37 disciplines contre 32 en 2022. Parmi les nouvelles disciplines figuraient des disciplines professionnelles* ».

⁸⁵ Décret n° 2023-729 du 7 août 2023 modifiant les conditions de classement du personnel enseignant, d'éducation et psychologue de l'éducation nationale relevant du ministre de l'éducation nationale.

⁸⁶ Isabelle Briquet, *Les secrétariats généraux communs, une réforme au milieu du gué, rapport d'information*, commission des finances, Sénat, n° 740 (2021-2022), 29 juin 2022.

organisations syndicales qui les sollicitent »⁸⁷. Au MENJ, le taux de satisfaction des agents vis-à-vis de la qualité des réponses apportées par leurs services de gestion RH, en général en moins d'une semaine, est de 64 % pour les personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS) et de 55 % pour les enseignants⁸⁸.

Aujourd’hui, d’après la DGAFP, sur la vingtaine de métiers de la filière RH, les principaux métiers en tension sont les emplois de chargés de gestion administrative et de paye ainsi que les emplois de gestionnaires de ressources humaines. Les ministères anticipent également une augmentation de leurs besoins pour les métiers de chargés de recrutement, de chargés de prévention des risques professionnels et chargés de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, alors que se profile une accélération des départs à la retraite à partir de 2030.

La concurrence entre employeurs publics, vive en Île-de-France et dans les bassins d’emplois dynamiques, s’exerce notamment sur les profils RH. En janvier 2024, sur la plateforme d’emploi *Choisir le service public*⁸⁹, 1 157 offres d’emploi (catégories A et B) étaient publiées dans le domaine des ressources humaines de la fonction publique de l’État en Île-de-France. Or les viviers s’amenuisent.

En dix ans, le nombre de postulants aux concours des instituts régionaux d’administration (IRA), qui forment les cadres administratifs de proximité de l’État, a été divisé par deux. Le MENJ propose en moyenne 275 postes par an aux élèves des IRA, soit un tiers du volume de postes proposés, pour pourvoir des emplois à l’administration centrale, dans les services déconcentrés et dans les établissements. En fin de scolarité, les élèves des IRA choisissent leurs postes en fonction de leur rang de classement et de leurs aspirations, parmi une liste comprenant un volant de postes surnuméraires. Les postes choisis par les élèves les moins bien classés ou non choisis au terme du processus sont très majoritairement les postes de l’éducation nationale, en établissement public local d’enseignement (EPLE). Or ces vacances d’emplois de secrétaires généraux d’établissements, responsables des moyens et des ressources humaines, sont facteurs de déstabilisation pour les établissements. À l’administration centrale, dans la filière RH, les lauréats de concours et d’examens professionnels permettent le plus souvent de remplacer les

⁸⁷ Cour des comptes, *Le dialogue social dans les ministères économiques et financiers*, 22 décembre 2023.

⁸⁸ Enquête CSA/ DITP conduite pour le compte du MENJ entre le 15 décembre 2023 et le 10 janvier 2024 auprès d’un échantillon représentatif de 5 000 agents (ATSS et enseignants) du MENJ.

⁸⁹ <https://choisirleservicepublic.gouv.fr/>

départs (14 % de départs définitifs observés en 2022) ; fin 2022 le taux de recours aux contractuels dans la filière RH s'élevait à 6,67 %, pour occuper principalement des postes de chargés des retraites (16,67 % de contractuels) et de secrétaires (9,26 %).

Dans les six académies visitées (Lille, Paris, Créteil, Reims, Lyon, Aix-Marseille), les services RH connaissent une pression continue. Le contexte de pénurie d'enseignants, de recrutement croissant de contractuels, de multiplication des statuts à gérer (titulaires, stagiaires à mi-temps et à plein temps, populations volatiles et en croissance de contractuels et d'AESH etc.) a profondément modifié et compliqué leur travail. Les services RH déconcentrés, longtemps gestionnaires de concours, sont devenus en quelques années des services de recrutement, sans qu'un effort de formation n'accompagne cette évolution majeure. Le devoir d'informer et de rendre compte s'est également accru, vis-à-vis du ministère et vis-à-vis des usagers, avec qui la loi de transformation de la fonction publique a instauré une relation plus directe, sans l'intermédiation des syndicats.

Comme le rappelle le récent rapport sénatorial sur les personnels administratifs de l'éducation nationale⁹⁰, le poids de l'ingénierie des réformes repose en partie sur ces derniers : « *Un mal-être au travail est associé à ces changements et pèse notamment sur les personnels les plus qualifiés* ». Au MENJ, les dernières années se sont caractérisées par une multiplicité de réformes à mettre en œuvre dans des délais contraints (réformes du lycée, du lycée professionnel, revalorisations salariales des fonctionnaires puis des enseignants, prise en charge des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)...), avec une communication descendante lacunaire, des procédures peu formalisées et variables d'un territoire à l'autre, une organisation en silo et des SIRH en construction. La prise en charge des AESH s'est effectuée sans système d'information unique, forçant les gestionnaires à naviguer entre trois SI distincts. Le nouveau SI interministériel RenoiRH, mis en place dans un premier temps pour gérer les personnels administratifs avec de nouvelles fonctionnalités, a déstabilisé les gestionnaires RH, en se substituant à l'outil de travail « maison » et historique qu'ils maîtrisaient et en modifiant en profondeur leurs gestes métiers. Malgré un fort accompagnement du service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SEMSIRH) en amont, pendant et en aval, salué par les équipes académiques rencontrées, le déploiement en « mode agile » de RenoiRH, qui nécessite des adaptations ministérielles importantes, a occasionné un

⁹⁰ Olivier Paccaud, commission des finances du Sénat, [20240523_Rapport_provisoire_Personnels_administratifs.pdf \(senat.fr\)](https://www.senat.fr/20240523_Rapport_provisoire_Personnels_administratifs.pdf)

fort ralentissement des opérations de saisie, des difficultés voire des impossibilités de requêtage, de nombreux bogues avec des incidences sur la reprise de données et même sur la pré-liquidation de la paye. Cela a conduit les gestionnaires RH et les managers intermédiaires à compenser ces manques et dysfonctionnements informatiques par des vérifications et des traitements manuels chronophages, et parfois à répondre de ces lacunes aux personnels usagers. En 2024, les actions de conduite de changement se poursuivent pour assurer la montée en compétences des experts RenoiRH, former les gestionnaires, renforcer l'assistance utilisateurs et faire le point sur les résultats obtenus.

La plupart des secrétaires généraux d'académies et de direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) rencontrés ont exprimé leur inquiétude face à l'épuisement de leurs équipes RH, matérialisé par une hausse des arrêts maladie, mais aussi du taux de rotation sur les postes, avec une perte d'expertise. Le faible nombre, voire l'absence de candidatures, en particulier pour les postes de gestionnaire et de manager de proximité, ont également été relevés par des secrétaires généraux, conscients du phénomène de report de charge sur les collaborateurs présents.

L'évolution du rôle des services RH doit être soutenue par des efforts de formation et par la mise en place de modes d'organisation et d'outils plus efficaces, susceptibles de fidéliser et de faire monter en compétences les agents. La filière RH apparaît en effet comme la clé de voûte d'un nouveau modèle RH.

III - Une évolution vers une gestion qualitative, structurée dans le projet « RH 2026 », dans un contexte de redéfinition du dialogue social

En simplifiant le dialogue social, la loi de transformation de la fonction publique a certes allégé le nombre des instances, mais aussi créé de nouvelles exigences pour les services RH, qui doivent désormais être à même de fournir des réponses individuelles aux agents. Au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, le projet « RH 2026 » vise à donner à la direction des ressources humaines un rôle plus stratégique et à adapter son offre de services.

A - Le besoin d'une fonction RH plus stratégique et en anticipation : la gestion prévisionnelle au cœur du projet « RH 2026 »

Confronté à de nombreux défis (réduction des effectifs d'élèves, renforcement du poids du secteur privé dans les métropoles, dynamiques territoriales contrastées, dématérialisation, évolution des carrières, difficultés de recrutement, départs plus nombreux, poids croissant des contractuels, etc.) influant sur sa capacité à anticiper de manière fiable les trajectoires de son schéma d'emplois, le MENJ doit conforter sa vision de long terme de la gestion de ses effectifs et inscrire davantage sa gestion des ressources humaines dans une logique pluriannuelle, comme l'observait la Cour dans son analyse de l'exécution budgétaire du programme de la mission interministérielle enseignement scolaire 2022⁹¹. Parmi les ministères, celui des armées est l'un des rares à s'être engagé dans une gestion prévisionnelle (GPRH). Pour se lancer dans une telle démarche, adossée à un exercice de prospective pour dessiner des tendances, le MENJ dispose d'atouts : un service statistique et un service d'inspection développés, de grandes directions disposant chacune de compétences RH, des services déconcentrés en prise avec la gestion, des syndicats représentatifs.

GPEEC et GPRH : définitions comparées

La GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences) est l'exercice pluriannuel qui consiste à :

- caractériser les emplois, les effectifs et les compétences actuels de l'organisation ;
- opérer leur projection à court terme (un an) et à moyen terme (trois ans) sous forme d'une ou plusieurs hypothèses ;
- effectuer l'exploration des besoins futurs en emplois, effectifs et compétences et à identifier une cible stratégique ;
- analyser les écarts entre les ressources projetées et les besoins futurs de l'organisation.

La GPRH (gestion prévisionnelle des ressources humaines) est une approche pluriannuelle de la GRH qui :

⁹¹ Cour des comptes, [Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission Enseignement scolaire](#).

- se fonde en amont sur les orientations stratégiques de la politique RH, découlant notamment des évolutions prévisibles des services (missions, organisation, ressources...) et sur l'analyse des données quantitatives et qualitatives de l'exercice de GPEEC ;
- conduit à l'élaboration de plans d'actions qui portent sur l'ensemble des actes de la GRH – affectation, formation, recrutement, promotion, rémunération etc.

La GRH (gestion administrative courante des personnels) consiste à mettre en œuvre les procédures statutaires (législatives et réglementaires), les doctrines et pratiques de gestion définies par les ministères ou les services qui se fondent sur le plan d'actions de GPRH.

Source : comité d'harmonisation des audits internes, 2014, cité dans le guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'Etat, DGAFP, 2016⁹²

Au plan qualitatif, les emplois du ministère (105 emplois-types, regroupés en 13 familles professionnelles, dont « *éducation et formation* », « *management, pilotage et contrôle* », « *ressources humaines* », etc.), déclinés en compétences, ont été décrits en 2011 dans le répertoire des emplois ministériel⁹³, et mis à jour en 2023 dans le répertoire des métiers des trois fonctions publiques (RMFP)⁹⁴ édité par la DGAFP. Il n'existe pas encore de cartographie des compétences, méthode consistant à visualiser les compétences existantes et celles qui manquent au sein d'une organisation, à planifier les besoins en formation et en recrutement et à définir les parcours professionnels possibles pour les agents.

Pour piloter la gestion prévisionnelle RH, il manque actuellement au ministère un système d'information capable de la soutenir : Virtuo, lancé depuis 2021 pour soutenir le déploiement de la démarche de GPEEC initiée par quatre services de l'administration centrale, est attendu en 2025. Les outils actuels (formulaires, fiches, tableaux) ne permettent pas d'opérer un croisement efficace de la revue des cadres avec les comptes rendus des évaluations professionnelles où sont abordées les perspectives à court et moyen terme (promotion, évolution, formation, mobilité, départ) ni avec les besoins de l'institution. Or il s'avère que les besoins exprimés par les enseignants et par les personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé sont particulièrement forts dans quatre domaines liés au suivi de leurs parcours : les processus de changement de fonction (31 % de taux de

⁹² DGAFP, *Guide de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'Etat*, 2016.

⁹³ MENJ, *Répertoire des métiers de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*.

⁹⁴ Fonction publique, *Les métiers de la fonction publique*.

satisfaction chez les ATSS, 23 % chez les enseignants), de promotion et d'avancement (respectivement 25 % et 22 %), de développement et d'évolution de carrière (23 % et 19%), et d'accompagnement au départ de l'institution (22 % et 24 %)⁹⁵.

Pour permettre le repérage des talents, l'animation de viviers, la modélisation de parcours décloisonnés et l'accompagnement individuel, le rôle de conseil et la dimension qualitative des services RH de proximité doivent également être renforcés, à l'administration centrale (qui ne dispose en 2023 que d'un seul conseiller mobilité carrière) comme dans les services déconcentrés, en recrutant les profils idoines, en formant ceux dont le métier doit évoluer et en modifiant l'organisation des services. La direction de l'encadrement (DE) du MENJ souhaite ainsi donner un nouvel élan aux missions de l'encadrement, chargées de repérer dans les académies les profils susceptibles d'évoluer vers des postes d'encadrement, y compris en dehors des parcours de promotion classique qui ont longtemps consisté, pour les enseignants, à passer les concours d'inspecteur ou de chef d'établissement, métiers considérés comme plus difficiles aujourd'hui.

Conduire une gestion prévisionnelle des ressources humaines implique aussi de formaliser une stratégie RH qualitative. Or les lignes directrices de gestion, instrument né de la loi de transformation de la fonction publique du 2 août 2019, n'ont pas été l'occasion pour le MENJ de définir une telle stratégie.

Conscientes de ces limites, également identifiées par la Cour dans d'autres ministères⁹⁶, la DGRH et la DE ont initié en 2023 le projet stratégique « RH 2026 » qui vise à renouveler l'approche des ressources humaines du ministère, pour la rendre plus stratégique, plus qualitative et plus conforme aux attentes des usagers.

⁹⁵ Enquête CSA/ DITP conduite pour le compte du MENJ entre le 15 décembre 2023 et le 10 janvier 2024 auprès d'un échantillon représentatif de 5 000 agents (ATSS et enseignants) du MENJ.

⁹⁶ Cour des comptes, *L'affection et la mobilité des fonctionnaires de l'État*, juillet 2019 : « Les administrations gagneraient à mieux anticiper l'évolution des besoins en emplois et en compétences. Rares sont les ministères qui sont réellement engagés dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. » Cour des comptes, *Le bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique*, rapport public thématique, novembre 2023 : « Le nouvel instrument que constituent les lignes directrices de gestion est un vecteur de transformation de la GRH aujourd'hui encore peu opérant : les rappels statutaires y sont plus présents que la définition d'une stratégie spécifique et qualitative ».

Le projet « RH 2026 »

Initié fin 2023 pour être mis en œuvre entre 2024 et 2026, ce projet est copiloté par la DGRH et la DE du MENJ, avec la contribution de la direction interministérielle à la transformation publique (DITP). Ce projet s'appuie sur des ateliers conduits avec cinq académies partenaires (Créteil, Limoges, Lyon, Montpellier, La Réunion), sur des entretiens qualitatifs menés à l'administration centrale et sur une enquête quantitative auprès d'un échantillon du personnel. Il répond à deux enjeux.

« RH 2026 » vise tout d'abord à définir une charte d'engagements employeur à destination de tous les agents pour renforcer l'attractivité des métiers, fidéliser les agents et proposer des parcours, améliorer la qualité de service aux usagers. Cela passera par trois réalisations : (i) la diffusion d'une charte d'engagement employeur afin de garantir à l'ensemble des agents un niveau de service satisfaisant à chaque étape du parcours (recrutement, gestion, changement de poste) et sur tout le territoire ; (ii) l'adoption du volet stratégique des lignes directrices de gestion ministérielles ; (iii) la mise en œuvre de nouvelles feuilles de route RH académiques, conformes aux lignes directrices de gestion.

« RH 2026 » vise ensuite à conduire un plan d'accompagnement de la filière RH pour identifier et anticiper l'évolution de ses différents métiers, mais aussi soutenir ces évolutions par l'animation territoriale et la formation. Trois réalisations sont attendues : (i) une cartographie des acteurs impliqués en matière RH et un référentiel des modèles d'organisation et processus RH, dont un socle commun sera à définir ; (ii) un dispositif d'amélioration continue axé sur l'écoute régulière des usagers, le partage de bonnes pratiques et innovations au sein de la filière RH, (iii) un plan d'animation des réseaux métiers et une nouvelle offre de service nationale en appui aux académies.

Source : DITP, ministère de la transformation et de la fonction publiques

B - L'évolution du rôle des organisations syndicales dans la fonction RH par la loi de transformation de la fonction publique

Le développement d'une gestion RH plus qualitative s'inscrit dans un contexte où la loi de transformation de la fonction publique a profondément modifié le rôle des organisations syndicales auprès des personnels de l'éducation nationale et les modalités du dialogue social. Les décisions individuelles relatives aux mutations internes et aux mobilités (détachement, réintégration après détachement, intégration, disponibilité),

ainsi qu'en matière d'avancements de grade et de promotions internes, ne sont plus examinées en commissions administratives paritaires. Le rôle d'information des personnels sur les décisions individuelles revient donc désormais aux services RH, dont la charge de travail est accrue par un afflux de demandes. De plus, alors que la rotation des effectifs dans les services est forte, leur manque d'historique dans la connaissance du système d'affectation et de mobilité les expose à des difficultés supplémentaires pour répondre aux nombreuses sollicitations.

Dans ce contexte, le rôle des organisations syndicales auprès des personnels sur les questions d'affectations, mobilités et promotions, se déplace progressivement d'un rôle de médiation et d'explicitation des décisions entre les personnels et leur administration vers un accompagnement centré sur les procédures contentieuses faisant suite à des décisions, dans lesquelles ils sont le plus en mesure d'apporter une valeur ajoutée. Le rapport de juillet 2023 de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) sur le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)⁹⁷ pour les enseignants, fait ainsi état de « *l'apparition d'un contentieux spécifique au PPCR* », avec une multiplication des recours touchant la procédure elle-même. Dans son rapport 2021, la médiatrice de l'éducation nationale note également que 36 % des saisines dont font l'objet les médiateurs concernent les carrières ou questions statutaires et les affectations et mutations. Si les saisines liées aux affectations et mutations demeurent nombreuses chaque année, celles relatives aux questions de carrière ont sensiblement augmenté en cinq ans (+ 61 %). Ce repositionnement des organisations syndicales sur la dimension contentieuse contribue à tendre les relations entre les personnels et leur administration, faute d'un dialogue en amont et au moment de la prise des décisions individuelles.

⁹⁷ IGESR, *Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations pour les enseignants : place et rôle des rendez-vous de carrière dans l'évolution et la progression de la carrière*, juillet 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La fonction RH du MENJ se situe à une période charnière. Confronté à une chute des inscriptions aux concours, en particulier dans certains territoires et certaines disciplines, le ministère doit recruter, former et gérer davantage de contractuels, tout en s'attachant à fidéliser ses fonctionnaires. Or, alors que les conditions de travail se durcissent, le manque de reconnaissance, mais aussi de prévention et d'accompagnement individuel, pèse sur le moral des enseignants comme sur leurs projections professionnelles. Pour répondre aux attentes des usagers, les services RH évoluent, mais ne se sentent pas suffisamment outillés ni formés, ce qui les fragilise. Le projet « RH 2026 » vise à doter le ministère d'une stratégie pluriannuelle plus qualitative.

La Cour formule la recommandation suivante :

3. *Pour améliorer la connaissance et le suivi des personnels administratifs, étendre aux académies l'enquête actuellement menée au niveau central et transmettre ses résultats pour analyse à l'observatoire des rémunérations et du bien-être des personnels (ministère de l'éducation et de la jeunesse / septembre 2026).*

Chapitre III

Les conditions d'une gestion des ressources humaines mieux adaptée aux besoins et aux attentes

Dans la période récente, pour amorcer le virage vers une gestion RH plus qualitative, le MENJ a lancé des initiatives telles que la gestion RH de proximité, l'expérimentation du mouvement des postes à profil qui constitue une alternative au barème, le plan de requalification de la filière administrative et le développement du nouveau SIRH Virtuo. Le projet « RH 2026 » prend appui sur ces initiatives, qui nécessitent d'être clarifiées et associées à une démarche de conduite du changement, pour porter les ambitions du projet. Par ailleurs, des choix structurants restent à opérer pour permettre d'évoluer vers une gestion prévisionnelle RH, portant à la fois sur la gouvernance et le pilotage de la fonction RH, les règles de mobilité et le traitement des disparités territoriales.

I - Un cap et un cadre plus clairs à définir pour la gestion RH de proximité

La mise en place de la gestion des ressources humaines de proximité en 2018 apparaît comme une réponse aux besoins, exprimés par les personnels, de disposer d'interlocuteurs plus proches et d'un meilleur suivi individuel. Cependant, en l'absence de moyens qui y soient consacrés et d'orientations claires, ce nouveau service ne se montre pas à la hauteur des attentes.

A - Une priorité politique qui ne s'est pas traduite par des moyens supplémentaires

« *La gestion des ressources humaines du ministère est appelée à connaître de profondes évolutions pour mieux tenir compte des attentes de ses personnels et mettre en place un accompagnement personnalisé de ceux-ci. Dans ce contexte, le ministère souhaite instaurer progressivement une fonction de GRH de proximité.* »⁹⁸ Le lancement de la gestion RH de proximité en 2018, avec le double objectif d'assurer un accompagnement individualisé des parcours des agents et d'apporter un appui RH de premier niveau aux responsables hiérarchiques locaux, apparaît comme une première pierre pour développer le rôle de conseil des académies. La gestion RH de proximité naît d'un paradoxe : annoncée comme une priorité du ministre, une évolution à la fois nécessaire et stratégique, celle-ci n'est pas assortie de moyens supplémentaires. Une première phase d'expérimentation, entre 2018 et 2019, a associé la moitié des recteurs à la conception du dispositif, sous la houlette de la DGRH : certaines académies ont pu s'appuyer sur des réalisations préexistantes, telle celle de Créteil qui disposait déjà d'un réseau de conseillers mobilité-carrière.

Lors du Grenelle de l'Éducation (2020-2021), la gestion RH de proximité a constitué un thème de l'agenda social, puis a été présentée comme un aboutissement des travaux. Le dispositif a été généralisé à la totalité des académies à la rentrée de l'année scolaire 2019-2020, puis a été progressivement densifié au cours des années scolaires 2019-2020 et 2020-2021⁹⁹, avec l'exigence que cette nouvelle dimension de l'accompagnement personnalisé des personnels soit intégrée à la politique RH de chaque académie et assurée par des professionnels des ressources humaines, spécifiquement nommés sur ces missions. Concrètement, les débouchés attendus pour chaque académie étaient la définition d'une feuille de route RH et le recrutement de conseillers RH de proximité, placés sous l'autorité du directeur des ressources humaines (DRH) de l'académie, chargé de piloter le dispositif et d'organiser les synergies nécessaires,

⁹⁸ Extraits de la note du ministre de l'éducation nationale Jean-Michel Blanquer aux recteurs du 23 février 2018 : « *L'objectif est double : d'une part, assurer un accompagnement individualisé des agents qui le souhaitent, en termes de parcours de carrière, de formation et d'évolution professionnelle (détectio[n] des talents, proposition de bilan de compétences, accompagnement dans la recherche d'autres fonctions, etc.) ; d'autre part, apporter aux responsables hiérarchiques locaux (chefs de service, chefs d'établissement pour le 2nd degré, IEN de circonscription pour le 1^{er} degré) un appui RH de premier niveau dans la gestion managériale de leur établissement ou de leur circonscription.* »

⁹⁹ MENJS, Mise en place du service dans les académies, Circulaire n° 2019-105, 17 juillet 2019.

notamment avec les services de gestion. Chaque académie devait déterminer, en fonction de ses spécificités, le maillage territorial pertinent.

La diffusion de cette circulaire à une période de grandes vacances scolaires, sans médiation particulière, n'a pas favorisé son appropriation immédiate. Le déploiement de la GRH de proximité dans les rectorats a été dans un premier temps animé par la DGRH via des webinaires.

La mise en place de la gestion RH de proximité s'est effectuée par redéploiement de postes. Cela a constitué une limite pour faire face aux besoins des agents, accusés par le recul du rôle des syndicats et par les lacunes de la prévention. C'est seulement à la rentrée scolaire 2023 que certaines académies, comme celle de Lyon et de Reims, ont fait bénéficier leur gestion RH de proximité de quelques postes supplémentaires, octroyés par le ministère pour renforcer les actions de recrutement et de fidélisation.

B - Une mise en œuvre disparate, encore insuffisamment visible et lisible, malgré l'engagement des niveaux déconcentrés

Les recteurs, les DRH d'académies et les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (DASEN) se sont mobilisés pour mettre en place la gestion RH de proximité qui, de leur point de vue, a eu le mérite d'introduire dans leurs services RH, tournés vers la gestion, une dimension de conseil individuel. Tous les rectorats ont conçu, dans des délais contraints, une feuille de route RH : il s'est agi parfois d'un exercice formel, parfois d'une démarche participative. Tous ont désigné des conseillers RH de proximité (CRHP), définis par le ministère comme « *un nouvel acteur de terrain au service des personnels* » pour les accompagner, « *anticiper et gérer des situations de crise* », « *animer des réseaux professionnels dans un bassin d'emploi local* »¹⁰⁰.

La mobilisation des académies en la matière se heurte, d'une part, à la faible diffusion de la feuille de route RH, d'autre part au manque de publicité faite autour du service RH de proximité, en particulier dans les académies n'ayant pu y consacrer que des ressources limitées. Il en résulte une faible connaissance de la gestion RH de proximité par les usagers : en 2022, selon l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), seul un enseignant sur deux indiquait connaître le dispositif.

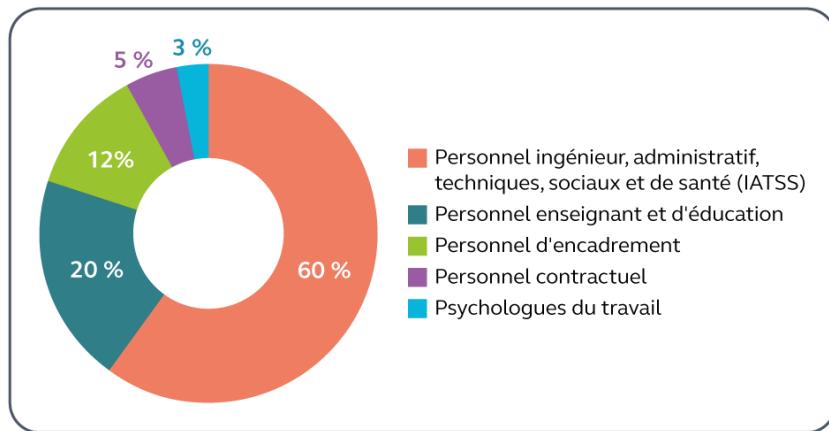
¹⁰⁰ Académie de Nancy-Metz — Région académique Grand-Est, *Le conseiller RH de proximité, nouvel acteur de terrain*

L'absence de moyens spécifiques et la liberté laissée aux académies de définir l'organisation et le maillage territorial adéquats, expliquent une mise en œuvre disparate. Si la mission de GRH de proximité est rattachée à la DRH académique dans toutes les académies, un premier groupe d'académies a opté pour une organisation centralisée avec des relais dans les territoires et des déplacements au gré des besoins, un second groupe pour une installation au niveau départemental, voire infra-départemental.

En termes quantitatifs, le nombre global de conseillers RH de proximité (364, dont 90 recrutés entre fin 2019 et fin 2020) masque des différences importantes entre les académies, sans qu'il y ait forcément de rapport avec le poids de celles-ci. Ainsi, l'académie d'Aix-Marseille ne comptait jusqu'en 2023 qu'un conseiller mobilité carrière et un conseiller RH de proximité à temps plein pour 52 000 agents. Ce conseiller s'appuie depuis 2023 sur un réseau de référents dans certains départements, qui ont accepté ce rôle par adjonction de fonctions et y consacrent donc un temps réduit. L'académie de Créteil, qui gère 85 000 agents, dispose à son niveau d'une équipe avec un pôle premier degré et un pôle second degré, d'au moins un conseiller RH de proximité dans chaque département et d'un réseau d'inspecteurs de l'Éducation nationale « RH ». L'académie de Lyon, qui gère 45 000 agents, a fait le choix de créer dans chaque département un poste de DRH de proximité, qui encadre plusieurs conseillers. En complément de ses sept conseillers RH de proximité, l'académie de Paris, qui gère 34 500 agents, a désigné un référent RH de proximité pour ses chefs d'établissement, et un autre pour ses inspecteurs.

Selon le bilan chiffré de la gestion RH de proximité, établi chaque année par le MENJ sur la base des déclarations des académies, Les conseillers RH de proximité sont essentiellement sollicités par des enseignants (75 % d'enseignants parmi les demandeurs : 34 % du premier degré, 41 % du second degré), puis par des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), pour du conseil individuel. Les trois principaux motifs de consultation sont les problèmes de santé, les risques psycho-sociaux et le besoin de conseil en évolution professionnelle. Les personnels de direction, qui se tournent plus naturellement vers les inspecteurs et les services de gestion de l'académie, ne sont que 5 % à contacter les conseillers RH de proximité. Le rôle d'appui de ces derniers aux chefs d'établissement et aux personnels de direction, bien que prévu dans la circulaire initiale, est donc faible, sauf à Paris où les personnels de direction disposent d'interlocuteurs propres et de leur niveau. Le nombre de saisines des services RH de proximité a été multiplié par dix entre novembre 2019 (3 004) et décembre 2020 (31 684). Les académies d'Amiens et de Versailles représentent les plus forts taux de sollicitation, respectivement 12,6 % et 13,5 % ; celle d'Aix-Marseille connaît le taux de sollicitation le plus faible : 1,5 %. Le vecteur de saisine est soit le portail ProxiRH, soit une boîte mél fonctionnelle ou personnelle.

Graphique n° 2 : le profil des conseillers RH de proximité



Source : DGRH du MENJ, extrait de la note interne « *État de la GRH de proximité 2020-2021* »

Les profils des conseillers RH de proximité, principalement des femmes, sont divers et la fonction est rarement exercée à temps plein. Les personnels administratifs (secrétaires généraux d'établissement notamment) représentent 60 % des conseillers RH de proximité ; 38 % de ces personnels administratifs assument cette mission en sus de leurs missions habituelles (adjonction de service), et n'y consacrent en moyenne que 20 % de leur temps. Les rangs des conseillers RH de proximité (CRHP) sont ensuite constitués à hauteur de 20 % par des enseignants et des personnels d'éducation, qui consacrent en moyenne plus de 50 % de leur temps à cette mission. Seuls les contractuels, qui ne représentent que 5 % des CRHP, occupent cette fonction à 100 % de leur temps. Certaines académies, comme Créteil, privilégiennent des profils de psychologues du travail (3 % des CRHP, consacrant à cette fonction 30 % de leur temps en moyenne). Seuls 12 % des conseillers RH de proximité sont des cadres (attachés d'administration, chefs d'établissement, inspecteurs, etc.), qui n'exercent cette fonction qu'à hauteur de 20 % de leur temps¹⁰¹.

48 % des conseillers RH de proximité sont implantés dans les établissements et circonscriptions : dans ce cas, ils sont surtout sollicités pour des réponses RH et statutaires de premier niveau. 32 % sont implantés dans les Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSSEN). 18 % des conseillers RH de proximité sont implantés dans les rectorats, où est assurée la coordination de la fonction.

¹⁰¹ DGRH, *État de la GRH de proximité 2020-2022*, note interne.

Au final, 55 % des enseignants et 58 % des personnels administratifs, techniques, sociaux et de santé (ATSS) qui sollicitent les CRHP sont satisfaits des réponses ou de l'accompagnement apportés¹⁰².

C - Un rôle ambigu et des marges de manœuvre limitées pour les conseillers RH de proximité

Le conseil RH de proximité répond à deux réels besoins : celui d'une écoute et d'une réponse au plus près du terrain ; celui de conseil en évolution professionnelle, alors que trois enseignants sur dix déclarent ne pas se voir enseigner jusqu'à la retraite. Cependant, la fonction de conseiller RH de proximité, telle qu'elle a émergé, est ambiguë et vectrice de frustration de part et d'autre. Tout en prenant leur rôle très à cœur, les conseillers RH de proximité rencontrés confessent que ce rôle est inconfortable du fait du nombre de sollicitations, de faibles marges de manœuvre et d'une injonction paradoxale majeure : livrer du conseil en évolution professionnelle à des enseignants que l'institution cherche à retenir. La difficulté du métier de conseiller RH de proximité apparaît donc triple.

Premièrement, le nombre réduit de conseillers RH de proximité avec une quotité de travail significative suffit à peine à couvrir la demande dans certaines académies (en 2022 : 1 750 entretiens menés à l'académie de Créteil ; 1 800 sollicitations individuelles à l'académie de Paris, soit ponctuelles soit occasionnant un suivi dans la durée) et le délai de réponse à la suite des entretiens accordés dépend souvent d'autres services. Cela n'incite donc pas à faire une large publicité du dispositif, même si celui-ci fait l'objet d'une communication classique sur le site web et l'intranet, les bulletins d'information des académies et sur les tableaux d'affichage des établissements.

Deuxièmement, la fonction de conseiller RH de proximité exige des compétences variées, allant de la connaissance du statut et des dispositifs RH ministériels au conseil en évolution professionnelle en passant par la médiation et la coordination. Le programme d'adaptation à l'emploi de CRHP, qui comprend des apports de connaissances, une immersion dans les services RH académiques et un retour d'expérience, ne suffit pas toujours à outiller les CRHP ni à créer un réseau interacadémique. Le conseiller RH de proximité fait office de porte d'entrée et de filtre, qui écoute puis relaye à l'ensemble des services les questions posées, et enfin s'assure que le dossier sera traité dans un délai raisonnable. Or il n'est pas toujours évident de mobiliser sur des cas individuels des services de gestion administrative absorbés par des opérations courantes d'envergure (paye, concours,

¹⁰² Enquête CSA/ DITP précitée.

mouvement, remplacement) et souvent sous-dimensionnés, ni de continuer de suivre un dossier quand il remonte au niveau supérieur (l'académie ou le ministère) et que la communication avec ce niveau est limitée.

A contrario, trois bonnes pratiques ont été observées dans certaines académies : une animation dynamique du réseau RH de proximité par la DRH académique; la formalisation d'instances réunissant régulièrement, auprès du secrétaire général de la DSDEN ou du DRH d'académie, l'ensemble des acteurs concernés par le suivi de cas sensibles et œuvrant à leur résolution (ex. : médiation en cas de conflit dans un établissement, mutation à titre provisoire) ; l'association des CRHP à des actions de recrutement (en particulier avec Pôle emploi et avec les plateformes régionales RH pilotées par la préfecture) et de formation ; une animation régulière du réseau territorial par le rectorat. L'articulation de l'action des conseillers RH de proximité avec celle des chefs d'établissement et des inspecteurs territoriaux du premier et du second degré (qui assurent les évaluations, accompagnent, recueillent les souhaits d'évolution des enseignants etc.) est dans certains territoires forte, avec un dialogue régulier, et dans d'autres territoires faible et peu coordonnée, avec des risques de hiatus.

Troisièmement, le conseiller RH de proximité académique ou départemental, rarement formé à la psychologie, est surtout en contact avec des enseignants en situation de fragilité et de questionnement. Le conseiller RH peut écouter, remobiliser, envisager avec l'agent des solutions (mutation à titre provisoire ou définitif, accès à des postes réservés, temps partiel, congé formation, reconversion, détachement, rupture conventionnelle etc.), suivre puis porter son dossier auprès des services académiques, mais il n'a souvent pas la main. Ainsi, les mouvements sont fonction d'un barème, les bilans de compétences et ruptures conventionnelles sont contingentés par le ministère, le dispositif national Passerelles¹⁰³, plébiscité par les enseignants à qui il permet d'évoluer vers des fonctions d'attaché d'administration de l'État, ne compte que 150 places par an. En outre, le manque d'enseignants, en particulier dans certaines académies en tension, pousse les inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-

¹⁰³ Le « *Parcours Passerelle* », régi par l'instruction du 28 mars 2022 relative à l'accueil en détachement de personnels enseignants, d'éducation et psychologues dans le corps des attachés d'administration de l'État, permet l'accueil dans le corps des attachés d'administration de l'État (AAE), au niveau national, de personnels appartenant aux corps des enseignants, mais aussi des conseillers principaux d'éducation (CPE) et des psychologues de l'éducation nationale (Psy-EN). Proposé depuis septembre 2022, il permet d'offrir aux personnels volontaires une diversification de leur parcours ou une reconversion professionnelle. Dans l'académie de Lyon, 100 candidatures pour sept places ont été recensées en 2022 comme en 2023.

DASEN) et les recteurs à accorder au compte-goutte les autorisations de temps partiel (autres que pour raison familiale), de formations longue durée, de détachements, de mises en disponibilité. Aussi, pour un enseignant qui entreprend de mûrir un nouveau projet professionnel, tout comme pour le conseiller RH de proximité qui l'accompagne, le processus peut être déceptif. De plus, une posture de rétention, si elle n'est pas expliquée, est susceptible de démotiver et de nuire à l'image de l'employeur. Les lignes directrices de gestion ministérielles du 27 novembre 2023¹⁰⁴ relatives aux promotions et valorisation des parcours professionnels des personnels, précisent les enjeux d'accompagnement personnalisé des parcours (lors de l'intégration dans les fonctions, en cours de carrière, en cas de mobilité ou de départ ponctuel ou définitif, et dans toute phase de transition professionnelle) : ce cadrage national doit désormais être décliné par chaque académie.

Sur la base des bilans existants et de l'enquête conduite avec la DITP auprès des usagers des services RH ministériels dans le cadre du projet « RH 2026 », la DGRH envisage de recentrer l'activité des conseiller RH de proximité sur le conseil en évolution professionnelle, de renforcer la gouvernance en la matière au sein des académies, d'améliorer l'outillage comme le pilotage de cette activité. La Cour estime que cette réorientation serait bienvenue.

II - Une transition à accompagner pour garantir la réussite du projet « RH 2026 »

Deux éléments sont essentiels à la mise en œuvre du projet « RH 2026 » et à la transition vers une GRH plus qualitative : l'évolution des SIRH, outils opérationnels pour fluidifier et faciliter la gestion comme le recherche le projet, et l'adhésion de l'ensemble des acteurs de la fonction RH au projet, en menant une conduite du changement adaptée à tous les niveaux d'exécution et de management. Ces deux aspects ne sont pas spécifiquement traités par le projet « RH 2026 ». Pourtant, des actions peuvent dès à présent être mises en œuvre pour prévenir les risques que chacun comporte et soutenir les ambitions poursuivies.

¹⁰⁴ BOEN du 7 décembre 2023.

A - Les risques spécifiques liés aux systèmes d'information RH

Les SIRH et le développement des applications permettant la dématérialisation des procédures jouent un rôle stratégique dans la fonction RH du MENJ. Leur évolution et leur adaptation aux besoins d'une gestion plus qualitative sont déterminantes pour la réussite des réformes en cours, en permettant notamment de dégager des gains de productivité dans la gestion quantitative afin de redéployer des moyens vers des objectifs de qualité de service. Dans cette perspective, le projet « RH 2026 » soutient la poursuite de la dématérialisation des procédures pour faciliter les démarches RH des personnels, notamment à travers l'application mobile e-Colibris. En parallèle, les services RH migrent vers le SIRH interministériel RenoiRH, et deux autres chantiers de transformation de SIRH sont conduits actuellement : Andjaro et Virtuo. Le déploiement complet de Virtuo est prévu entre 2023 et 2025 en s'appuyant sur deux académies pilotes : Aix-Marseille et Versailles. La généralisation du déploiement du module « recrutement » de Virtuo a démarré en avril 2024 et est désormais effective dans toutes les académies. Andjaro, qui donne plus de visibilité aux profils disponibles immédiatement pour les remplacements du premier degré et en digitalise les processus de validation, notification et mise en relation, est testé depuis 2021 dans les départements de la Somme et du Lot. Il est déployé depuis la rentrée 2023 dans 18 départements.

Le développement de ces systèmes s'inscrit donc directement dans le soutien à la mise en œuvre d'une fonction RH plus qualitative. Dans les deux cas, ces systèmes ont vocation à remplacer des outils existants. Il s'agit d'un changement majeur pour le MENJ, qui fait ainsi appel à deux applications conçues par des entreprises privées.

Changer de SIRH implique d'anticiper les conséquences sur l'organisation quotidienne des équipes, qui doivent s'adapter au changement tout en assurant la continuité opérationnelle. Comme relevé par l'enquête, cet aspect fait défaut actuellement, en particulier dans le cadre de la migration vers RenoiRH, créant un sentiment de démotivation, de lassitude face à la multiplicité et à la concomitance des réformes, avec le risque d'évoluer vers une résistance aux changements de la part des personnels concernés. Ce risque apparaît d'autant plus grand lorsque les outils ne tiennent pas leurs promesses en termes de fonctionnalités ou d'améliorations des pratiques professionnelles. Ainsi, les dysfonctionnements constatés dans le déploiement de RenoiRH et qui ont conduit à la rentrée 2023 à des retards de versements de payes dans plusieurs académies, contribuent à faire émerger chez les agents le sentiment de ne plus accomplir correctement leurs tâches habituelles, dans lesquelles ils étaient jusque-là performants.

Ce risque de décalage entre les objectifs annoncés du système et la réalité vécue par les utilisateurs apparaît déjà dans la genèse du système Virtuo. La maîtrise d'ouvrage du système, partagée entre la DGESCO et la DGRH, visait à l'origine à outiller ces directions pour la gestion des formations et des compétences. Les besoins du service de l'action administrative et des moyens (SAAM) ont parallèlement été intégrés dans le cahier des charges pour développer la gestion des compétences et des parcours au niveau central. En 2020, un arbitrage ministériel a conduit à intégrer également dans le cahier des charges des fonctionnalités liées au recrutement pour répondre aux besoins des académies dans ce domaine, à la suite de l'évolution du cadre réglementaire relatif au recrutement des agents contractuels de l'État. La multiplicité, voire la concurrence, des attentes liées à Virtuo porte donc en elle le germe d'une déception, si le système dans son déploiement ne parvient pas à traiter l'ensemble des besoins exprimés de manière efficace et égale.

Un second risque tient aux modalités choisies pour l'hébergement des données de la plate-forme Virtuo. En effet, Virtuo est mis en œuvre par une solution SaaS (« *software as a service* ») ; cette particularité très innovante et singulière offre une grande souplesse, en contrepartie d'une perte de contrôle des mises à jour et de l'hébergement, et une relative dépendance vis-à-vis du prestataire. Cette solution est particulièrement audacieuse, du fait du nombre des agents dont Virtuo traitera les données personnelles (1,2 million), ce qui en fera à terme le plus important SIRH d'Europe¹⁰⁵.

La solution d'hébergement offerte par le prestataire repose sur une entreprise états-unienne ; il ne peut dès lors être totalement exclu que des données à caractère personnel soient stockées ou transiting hors du territoire de l'Union européenne, ou encore qu'en application de la législation des États-Unis, le prestataire fasse l'objet d'une injonction de communication des données qu'il héberge de la part des autorités de cet État. Depuis qu'en juillet 2023, la Commission a conclu avec les États-Unis un accord d'équivalence, le « *Data Privacy Framework* » (DPF), qui reconnaît l'équivalence de protection des données sur le territoire

¹⁰⁵ De ce fait, au terme de son déploiement, ce traitement pourra être qualifié de « *traitement critique* » au sens de la doctrine de la CNIL : traitement à grande échelle, pour lequel une violation de données à caractère personnel pourrait soit entraîner des conséquences très importantes pour les personnes concernées, soit entraîner des conséquences pour la sûreté de l'État ou pour la société dans son ensemble (en raison de la perte de confidentialité, d'intégrité ou de disponibilité des données du traitement).

états- unien avec celle qu'offre le RGPD, la solution d'hébergement de Virtuo doit être regardée comme conforme au droit communautaire¹⁰⁶.

Néanmoins, comme en témoignent des exemples récents dans d'autres domaines que la fonction publique¹⁰⁷, l'hébergement des données à caractère personnel par un hébergeur soumis à un droit extra-européen revêt un caractère particulièrement sensible dans le public, du fait de l'exposition de ces données à un risque de communication à des puissances étrangères. Le MENJ est ainsi, de ce fait, potentiellement exposé à un risque d'image dont il lui appartient de se protéger.

B - Une conduite du changement à bâtir auprès des acteurs de la fonction RH

1 - L'accompagnement de la professionnalisation des services RH

Développer une approche qualitative de la gestion des ressources humaines nécessite de faire évoluer les profils des agents RH, d'assurer leur montée en compétences, de renforcer leur accompagnement et de faire évoluer l'organisation du travail. Cette transition suppose un pilotage renforcé de la fonction RH ministérielle.

Conclu dans le cadre du Grenelle de l'éducation en septembre 2021, le plan pluriannuel de requalification de la filière administrative comprend quatre dimensions : l'évolution des missions et des métiers, pour tenir compte des nouveaux besoins des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) comme des services administratifs ; un plan pluriannuel de repyramide de la filière qui vise à passer de 18 à 24 % de catégories A et de 49 à 39 % de catégories C et, ce faisant, à réduire l'écart avec les standards interministériels ; une revalorisation indemnitaire ; l'accompagnement des parcours professionnels des membres de la filière administrative et le renforcement de leur formation initiale et continue¹⁰⁸.

¹⁰⁶ En revanche, en l'absence d'un tel fondement légal, cette conformité était très douteuse à la date de notification du marché, en novembre 2022.

¹⁰⁷ Par exemple, l'hébergement par un prestataire états-unien de données à caractère personnel ayant pour finalité la constitution d'un entrepôt de données dans le domaine de la santé, dénommé « EMC2 », objet d'une délibération de la CNIL n° 2023-146 du 21 décembre 2023, ou de celles d'EDF.

¹⁰⁸ Circulaire ministérielle sur le renforcement de la formation initiale et continue des personnels de la filière administrative du 23 septembre 2022 ; circulaire ministérielle sur l'accompagnement des parcours professionnels des personnels de la filière administrative du 22 novembre 2022.

Le volet formation RH de ce plan de requalification respecte la prérogative des académies en la matière, avec cependant une double exigence fixée par la DGRH face à la faiblesse de l'offre destinée aux personnels administratifs dans certaines académies : inclure la filière administrative dans le plan de formation académique et former aux métiers autres que ceux des EPLE. Chaque académie a désigné un binôme au sein de l'école académique de la formation pour construire un plan de formation. Ces binômes, constitués en réseau et formés par l'institut des hautes études et de la formation (IH2EF) en lien avec l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), sont chargés de proposer pour la rentrée 2024 une stratégie de formation pour la filière administrative. La première étape doit permettre de réaliser une analyse approfondie des besoins en formation des services RH académiques : compétences actuelles, lacunes identifiées, évolutions attendues pour être en ligne avec le projet de professionnalisation de la filière RH. L'objectif est que l'ensemble des écoles académiques de la formation continue puissent décliner ensuite une offre plus structurée, plus riche et plus homogène, et d'en faire bénéficier les nouveaux arrivants mais aussi les agents de la filière RH devant monter en compétence. Cependant, aucun financement particulier n'est encore associé au déploiement du plan de formation de la filière administrative. Or de nombreuses académies rapportent à la DGRH que leurs crédits de formation sont principalement absorbés par celle des personnels de direction.

L'évolution des organigrammes et des modes de travail s'impose également. À l'administration centrale comme dans les services académiques, ont éclos de nouvelles entités (cellules ou bureaux) pour recruter et gérer des contractuels. Dans les services gestionnaires, une réflexion sur l'amélioration des pratiques et des outils a été initiée. À la suite d'une expérimentation lancée par l'académie de Versailles, le MENJ a missionné depuis octobre 2020 la DITP pour accompagner huit académies dans un audit et une optimisation des processus RH. Participative, cette démarche a associé les services RH à l'identification des dysfonctionnements et irritants, à l'élaboration puis à la mise en œuvre de solution locales. Deux objectifs ont été poursuivis : d'abord, simplifier les démarches pour les services comme pour les usagers (chefs d'établissement, enseignants, personnels de vie scolaire etc.), ensuite améliorer la qualité de service et mesurer les résultats. L'analyse de certaines tâches redondantes, menées en silo, sans macro-processus, ainsi que l'analyse des outils ont conduit à une rationalisation de l'organisation du travail, permettant de réduire de 30 à 70 % la charge de travail des gestionnaires sur certaines procédures et de dégager deux à trois fois plus de temps pour répondre aux usagers par

téléphone¹⁰⁹. La pérennisation des solutions identifiées dépend de l'appropriation de la démarche par les services gestionnaires, variable d'une académie à l'autre, et du soutien hiérarchique. Cette démarche a également permis de certifier dix référents modernisation et de créer un réseau de formateurs internes dans les académies.

L'appui de la DITP au projet « RH 2026 », qui consiste, sur la base d'une enquête nationale auprès des usagers et d'un audit dans les académies, à proposer des macro-processus RH communs et efficents, devra permettre des gains de productivité et une attention plus grande à la relation aux usagers.

2 - Le rôle clé de l'encadrement, supérieur et de proximité

L'analyse des risques psycho-sociaux montre que le besoin de reconnaissance exprimé par les personnels repose notamment sur la qualité de leur relation avec leur hiérarchie, depuis le premier niveau de management de proximité jusqu'au ministre. Dans ce contexte, le rôle de l'encadrement, à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique, apparaît essentiel pour soutenir l'évolution vers une GRH plus qualitative. C'est ce que promeut également la DGAFF à travers l'expérimentation du plan interministériel « *haute qualité managériale* » qui vise à améliorer l'efficacité des services par la diffusion d'une culture managériale de la confiance et de la responsabilité. Le diagnostic récent conduit par la DITP identifie également plusieurs axes pour renforcer le rôle des encadrants dans la fonction RH, en tant que relais de la marque employeur et de la qualité de vie au travail, recruteurs, ou dans leur rôle d'accueil des nouveaux arrivants, d'identification des besoins en formation et d'accompagnement de l'évolution professionnelle des agents. Pourtant, la clarification des responsabilités de chaque niveau d'encadrement n'est pas spécifiquement traitée dans le projet « RH 2026 », et dans le cas des inspecteurs notamment, ne semble pas faire l'objet d'un consensus au sein du MENJ. Ainsi, la direction de l'encadrement a émis en août 2023 une circulaire visant à « *préciser les missions des personnels d'inspection et d'en rappeler les périmètre et priorités* » mais dont la rédaction n'a pas associé la DGRH et la DGESCO, et fait donc l'objet d'une appropriation limitée en pratique.

Dans la fonction RH, les chefs d'établissement représentent le premier niveau de management pour les personnels enseignants et administratifs en établissement scolaire. Ainsi, les chefs d'établissement

¹⁰⁹ DITP, document interne.

ont été positionnés dans le dispositif de repérage de viviers de talents par les missions académiques de l'encadrement (MAE) et sont un public cible du plan de professionnalisation de la filière RH dans le cadre du projet « RH 2026 ». Bien qu'associés aux rendez-vous de carrière, ils ne sont néanmoins pas responsables de l'évaluation des enseignants qu'ils encadrent par ailleurs, les privant d'un levier managérial essentiel pour jouer pleinement leur rôle de pilote d'un collectif. La recommandation de la Cour formulée dans le référé publié en 2022 sur « *Les inspecteurs territoriaux des premier et second degrés* », de « *confier au chef d'établissement l'évaluation des enseignants du second degré, en ménageant une possibilité de recours auprès de l'inspecteur, et en régulant l'activité des inspecteurs pour garantir aux enseignants une équité de traitement* », reste donc pleinement d'actualité. Ce dispositif permettrait de renforcer le rôle de manager de proximité du chef d'établissement, qui pourrait également s'appuyer sur les éléments résultant des inspections des enseignants pour nourrir son évaluation.

Cette évolution permettrait aussi, toujours dans la lignée des recommandations de la Cour dans son référé de 2022, de recentrer le travail des inspecteurs du premier et du second degré sur l'accompagnement pédagogique des professeurs et des équipes enseignantes, dont les missions sont, comme l'avait souligné la Cour, morcelées et éparpillées. Répondre au besoin d'accompagnement pédagogique des enseignants apparaît particulièrement nécessaire pour appuyer l'effort de formation initiale et continue, dans un contexte de baisse des exigences pour certains recrutements et de recours croissant à des enseignants contractuels.

Au niveau central, le rôle de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) dans le développement d'une fonction RH plus qualitative demande également à être précisé, pour soutenir les transformations ministérielles et venir en appui de l'encadrement territorial, à la fois auprès des personnels enseignants et non enseignants, par exemple pour apporter une expertise sur la gestion de problématiques spécifiques, comme celles liées à l'école inclusive ou à l'organisation des services concernés par la mise en place de nouveaux SIRH.

Ce repositionnement et cette clarification des responsabilités des différents niveaux d'encadrement dans la fonction RH imposent une action renforcée de la DE pour valoriser les fonctions d'encadrement et développer des parcours internes croisés (pédagogiques et administratifs) et plus interministériels pour enrichir les pratiques. La réforme de la haute fonction publique constitue une opportunité pour cela, puisque dans le cadre de cette réforme, 83,7 % des inspecteurs généraux du corps des IGESR ont décidé de rejoindre le nouveau corps des administrateurs de l'État au 1^{er} janvier 2024, ouvrant ainsi des perspectives de mobilité

interministérielle accrue et d'enrichissement des parcours. Pour ce qui est des chefs d'établissement et des inspecteurs, une réflexion sur les perspectives de carrière et de mobilité qui peuvent être offertes à la suite de l'occupation de ces fonctions est également nécessaire afin de maintenir leur attractivité.

3 - Un enjeu de communication interne et de consolidation du dialogue social

L'évolution vers une RH qualitative portée par le projet « RH 2026 » implique un changement culturel fort, en particulier pour les services administratifs de l'administration centrale et des rectorats, puisqu'elle nécessite de transformer les pratiques de travail et les modes de gestion. Accompagner ce changement auprès de l'ensemble des personnels concernés repose, comme indiqué précédemment, sur un effort de formation, mais aussi sur une communication interne qui n'apparaît pas suffisamment structurée actuellement. Le plan « RH 2026 », dont l'élaboration a reposé sur une démarche participative associant environ 400 personnes, y compris dans les régions académiques, ne contient pas de volet consacré à la communication sur la réforme. Il prévoit de « généraliser les webinaires entre l'administration centrale et les services déconcentrés et les établissements pour partager les bonnes pratiques et mettre en place des déplacements task force pour les accompagner sur des problématiques spécifiques », sans inscrire cependant ces démarches dans un plan de communication cohérent avec les actions entreprises par les autres directions du MENJ pour informer les personnels de mesures prises dans le domaine RH. Ainsi, chaque direction, voire service, d'administration centrale anime les réseaux de « ses » correspondants académiques, sans vision d'ensemble du sens de l'information diffusée par chacun.

Cette approche à la fois dispersée et descendante conduit à une démultiplication des messages sur le terrain, dont la conséquence matérielle est la saturation des messageries électroniques des personnels, administratifs et enseignants, dans les établissements scolaires. Cette « infobésité » a plusieurs effets pervers qui creusent la distance entre la base et l'institution : la dilution des messages et la perte d'information, l'émergence de rumeurs ou de fausses informations, la mise à l'écart de certains publics cibles. Dans un rapport de décembre 2022, l'IGESR met ainsi en évidence les limites d'une communication descendante au sujet des feuilles de route RH et des conclusions du Grenelle de l'éducation, au final méconnues des personnels enseignants. De même, l'IGESR constate « un déficit d'information global » sur le processus d'évaluation des enseignants et du rendez-vous de carrière, qui conduit à une mauvaise compréhension de la réforme, et à percevoir « le

principe du quota de 30 % de bénéficiaires de l'accélération de carrière (...) davantage (...) comme une rumeur que comme un élément réglementaire »¹¹⁰. La segmentation des réseaux de communication soulève également des interrogations quant à la capacité à atteindre les accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) qui ne relèvent directement d'aucun de ces réseaux.

Alors que le rôle des organisations syndicales en tant que relais d'information est en retrait depuis la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique, la définition et le déploiement d'une stratégie de communication interne transversale sur la réforme RH en sont une condition de succès. L'élaboration de cette stratégie devrait relever de la délégation à la communication du MENJ, en lien avec le secrétariat général et l'ensemble des directions concernées. L'implication dans sa mise en œuvre des cadres de proximité (chefs d'établissement, adjoints gestionnaires, inspecteurs, directeurs d'école, etc.) apparaît indispensable pour assurer une diffusion au plus près des personnels.

Parallèlement à l'effort de communication, l'appropriation et le déploiement des réformes en cours nécessitent d'associer les organisations syndicales à l'accompagnement de ces transformations. Cette implication repose sur une consolidation du dialogue social, grâce à notamment à un meilleur partage des informations stratégiques entre l'administration et les représentants des agents et au recours à de nouvelles pratiques de négociation, davantage orientées vers la médiation, dans l'esprit dans la loi sur la transformation de la fonction publique.

III - Les conditions d'une dimension plus qualitative de la fonction RH

Pour que le ministère de l'éducation nationale puisse s'orienter vers une gestion des ressources humaines plus qualitative, certaines conditions doivent être réunies : renforcer la gouvernance de la fonction RH, poursuivre l'assouplissement des règles de la mobilité et s'adapter aux disparités territoriales.

¹¹⁰ IGESR, *Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations pour les enseignants : place et rôle des rendez-vous de carrière dans l'évolution et la progression de la carrière*, juillet 2023.

A - Donner une cohérence à la gouvernance de la fonction RH

L'éclatement de la gouvernance de la fonction RH au niveau central grève d'emblée les ambitions du projet « RH 2026 », en particulier la réalisation de son troisième objectif : « *incarner une DRH groupe des ministères en renforçant le pilotage, l'accompagnement et l'animation de la filière RH* »¹¹¹. Le projet est en effet porté théoriquement par la DGRH et la DE, mais en pratique surtout par la DGRH qui en assure à la fois la mise en œuvre et la diffusion auprès des académies, sans disposer du pilotage des moyens nécessaires à la conduite de ce projet, concentré essentiellement à la DGESCO, et plus marginalement au SAAM pour ce qui relève des fonctions supports.

Le projet « RH 2026 » ne comprend pas non plus, en l'état, les personnels de l'enseignement privé sous contrat, ni ceux de l'administration centrale – alors que les mobilités en administration centrale et entre public et privé font partie des évolutions possibles – et pose la question de l'articulation de la stratégie « RH 2026 » avec celle développée par la DE pour les personnels d'encadrement. Dès lors, il s'apparente davantage à une stratégie RH des services déconcentrés, sans moyens budgétaires associés, qu'à une stratégie RH ministérielle couvrant l'ensemble des filières et des personnels de l'éducation nationale et dotée d'un pilotage transversal. Le positionnement géographique de la DGRH, isolée du siège du ministère où sont installés le secrétariat général, la DGESCO, le SAAM et la DE, est d'ailleurs emblématique de la difficulté pour la DGRH d'endosser ce rôle transversal. Le projet de déménagement de la DGRH prévu en 2025 ne prévoit pas, dans les différentes options envisagées, de résoudre cette difficulté.

Le développement et le portage politique d'une stratégie RH « groupe », telle qu'elle est définie dans les grandes entreprises ou les ministères (cf. encadré sur l'organisation de la DRH du ministère des armées), devrait logiquement être piloté par le secrétariat général, qui a autorité sur la DGRH, la DE, la DAF et le SAAM, et « *s'assure de la prise en compte des objectifs de performance des programmes budgétaires* », donc du lien avec le pilotage des moyens confié à la DGESCO, au service de la stratégie RH ministérielle. Ainsi confiée au secrétariat général, cette stratégie pourrait également naturellement s'appuyer sur les actions du pôle « *modernisation, innovation, transformation* » récemment créé auprès de la secrétaire générale adjointe. Le ministère envisage ainsi de mettre en

¹¹¹ DGRH, *Projet stratégique de la direction générale des ressources humaines pour 2024-2026*, plaquette de présentation.

place à la rentrée 2024 un comité de pilotage sous la présidence du secrétaire général, en amont des réunions régulières du réseau académique, pour préparer de manière plus intégrée le dialogue de gestion et les consignes données aux recteurs et secrétaires généraux par les différents services et directions dans le domaine RH.

B - Poursuivre l'assouplissement des règles de la mobilité

Il existe des exceptions au mouvement des titulaires présenté *supra*, progressivement étendues par le MENJ pour permettre de recruter sur profil et sur motivation afin de s'adapter à certains besoins éducatifs : les postes à profil (POP).

Tout d'abord, un mouvement spécifique national est ouvert pour des spécialités du second degré, listées de façon restrictive par un arrêté du ministre (enseignement en sections internationales, artistiques, en classes préparatoires aux grandes écoles, dans certains BTS) : les enseignants sont affectés par la DGRH du ministère après examen par l'inspection générale des dossiers de candidature. Le nombre de ces postes spécifiques a progressé depuis 2012, en particulier dans le champ de l'éducation prioritaire. Stables depuis 2022, les postes spécifiques (1 780, pour 6 270 demandes en moyenne) représentent près de 18 % des postes du mouvement général du second degré.

Ensuite, l'accès aux postes du réseau de l'enseignement français à l'étranger (EFE) (450 postes ouverts chaque année pour les enseignants du premier degré et 600 postes pour les enseignants du second degré, conseillers principaux d'éducation – CPE et psychologues de l'éducation nationale – psyEN) est soumis à un acte de candidature auprès des trois opérateurs de recrutement du réseau¹¹², à une décision de recrutement sur profil et motivation et à une autorisation de détachement accordée par le DASEN (premier degré) ou le recteur (second degré), en fonction des nécessités de service. La durée de détachement ne peut excéder six ans.

En outre, depuis 2022, est expérimenté un mouvement hors barème sur des postes à profil (POP) requérant une compétence particulière (ex. : maîtrise d'une discipline professionnelle ou d'une langue régionale) ou une aptitude à exercer dans certains contextes : ruraux, isolés (montagne, île), réseau d'éducation prioritaire renforcée, inclusion, établissement avec projet spécifique. Ce « *mouvement POP* », ouvert aux enseignants de toute la France qui peuvent chacun exprimer plusieurs voeux, peut constituer un accélérateur de mobilité. Le

¹¹² L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), la Mission laïque française (MLF) et l'Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture (AFLEC).

recteur et le chef d'établissement sont au cœur du processus de recrutement et d'appariement. Les candidats sont classés après examen du dossier de candidature et, le cas échéant, entretien. Les IA-DASEN, informés des vœux et du classement des enseignants de leurs périmètres, n'ont pas la possibilité de bloquer le départ d'un enseignant classé premier sur un poste à profil. Une fois affecté, l'enseignant a l'obligation de rester trois ans sur le poste. À l'issue de ces trois années, cet enseignant reste affecté dans l'académie obtenue.

Chaque académie soumet annuellement une liste de postes à profil à la DGRH, qui en vérifie la cohérence. Depuis 2022, le nombre de ces postes est quasi-stable dans le premier degré (567 POP en 2024) avec un nombre de candidats en baisse (1 670 candidats, soit - 18 % depuis 2022) ; dans le second degré, le nombre de postes à profil a été multiplié par deux (402 POP en 2024) et le nombre de candidats a progressé de 30 % (710 candidats en 2024). Certaines académies proposent un nombre croissant de postes à profil (ex. : 64 à Lyon dans le second degré en 2024), d'autres en publient un nombre très restreint (ex. : Corse) en fonction de leur intérêt et de leur dialogue social, les organisations syndicales étant réticentes aux mobilités hors barème. Selon la DGRH, seule la moitié des postes à profil est pourvue chaque année, pour trois raisons principales : le manque de visibilité du dispositif, le manque d'habitude des enseignants de présenter une candidature, le manque d'attractivité de certains postes et académies.

Les postes à profil constituent une expérimentation intéressante en tant qu'alternative au mouvement sur barème, système rigide et impersonnel vecteur de frustration et d'incompréhension. Ils apportent de la souplesse à ce système et permettent de différencier les parcours et de mieux valoriser les compétences et l'engagement des agents. L'évaluation de cette expérimentation pourrait servir de base à une réflexion sur la pérennisation et la promotion de ce dispositif, sur son éventuel élargissement, voire sur des modalités renouvelées d'affectation, avec prise en compte des compétences et de la motivation, permettant d'améliorer l'adéquation des profils aux postes¹¹³.

¹¹³ Voir les propositions du rapport public thématique de la Cour précité *Gérer les enseignants autrement* (ccomptes.fr) : « *D'autres systèmes d'affectation sont concevables, y compris pour gérer des effectifs importants, à l'image de certains exemples étrangers, voire de l'enseignement catholique sous contrat en France. Dans cet esprit, le recrutement des enseignants du second degré dans un cadre académique, sur la base d'épreuves nationales, devrait être mis en place pour les matières principales. Il devrait être combiné avec une forte revalorisation des postes les plus confrontés à la difficulté scolaire (indemnités, décharges horaires, conditions de travail, etc.). Les mutations seraient alors organisées, dans le respect des critères de priorité fixés par la loi du 11 janvier 1984 modifiée par la loi du 3 août 2009, sur la base d'entretiens entre les candidats et les chefs d'établissement. L'objectif serait d'atteindre la meilleure adéquation entre l'enseignant et le poste visé.* »

C - S'adapter aux disparités territoriales

Le service public de l'éducation est assuré dans des territoires très divers, dont les caractéristiques sont une composante de l'attractivité. Dans de nombreuses académies, des territoires particuliers présentent un défaut d'attractivité, sur lequel l'éducation nationale n'a pas de prise parce qu'il trouve son origine dans des causes multiples – l'éloignement géographique des centres urbains (est de la Seine-et-Marne, Ardennes), le coût de la vie et en particulier du logement (région parisienne, est du département de l'Ain), le dynamisme du marché du travail qui détourne les actifs des fonctions d'enseignement (agglomération lyonnaise), ou le contexte économique et social dégradé de certaines zones.

Dans certains de ces territoires, les remplacements ne sont pas effectués, faute de ressources humaines malgré les efforts des services académiques et des corps d'inspection. Plus largement, les seuils d'admission au concours externe des professeurs des écoles dessinent « *en creux* » l'attractivité des territoires ; l'atteinte de seuils très bas, parfois de façon durable¹¹⁴, dans certaines académies, devrait conduire le MENJ à réfléchir à l'opportunité même de recruter des fonctionnaires dans une telle situation. Pour autant, il incombe au ministère d'assurer la continuité d'un service public de qualité sur l'ensemble du territoire, en raison de l'enjeu, aussi bien immédiat que de long terme, pour les élèves et leurs familles.

Ainsi, il s'agit pour le ministère, plutôt que de chercher à corriger des disparités territoriales dont les causes lui échappent, de s'y adapter en recherchant des compensations qui permettent à la fonction RH de contribuer à la continuité du service.

Certaines académies ont d'ailleurs conçu des mécanismes compensateurs ou innovants dans ce but :

- en mettant en place des mécanismes d'action sociale spécifique, en particulier dans le domaine du logement, avec des incitations ou aides à la recherche de logement : l'académie de Créteil a ainsi développé une aide au logement pour première affectation et une aide au déménagement ; celle de Besançon a créé une aide à la caution pour les contractuels ;
- en instaurant, avec l'accord des représentants du personnel, des compensations financières dans les zones les plus difficiles à pourvoir,

¹¹⁴ Par exemple à Créteil (4/20), Dijon (7,5/20), Versailles (7/20) Paris et Reims (8/20) (Source : *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023* – tableau 5.5).

par exemple dans le pays de Gex (est du département de l'Ain) pour l'académie de Lyon ;

- en concevant des modalités particulières de remplacement, par un dispositif dit de « *Titulaire de zone de remplacement (TZR) numériques* », expérimenté depuis 2022 par l'académie de Nancy-Metz dans certaines zones et pour certaines classes avec des examens terminaux et des enjeux d'orientation¹¹⁵, expérience reproduite en 2023 par l'académie de Lyon dans des conditions comparables.

Le défaut d'attractivité de certaines zones est en effet générateur, dans les établissements scolaires, de situations de pénurie, auxquelles les académies se sont efforcées de s'adapter en fonction du terrain et des moyens dont elles disposaient – qu'il s'agisse des solutions reposant sur le numérique dans le second degré dans les académies de Nancy et Lyon, ou de la rotation des élèves, pour des motifs il est vrai d'ordre essentiellement bâimentaire, dans le premier degré à Mayotte.

La fonction RH du ministère se doit d'apporter un appui à ces adaptations émanant du terrain, en encourageant les échanges d'expériences entre les académies.

¹¹⁵ Cinq disciplines étaient concernées : allemand, anglais, lettres modernes, mathématiques et sciences physiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Située à un tournant, la gestion des ressources humaines du MENJ doit se transformer pour mieux attirer et fidéliser ses agents dans un contexte qui se tend, et ainsi répondre aux besoins d'éducation sur l'ensemble du territoire national. Conscient des défis à relever et de la nécessité de concevoir une politique RH plus stratégique et plus individualisée, le MENJ a lancé ces dernières années des initiatives appropriées, telles que la GRH de proximité et les postes à profil, qui doivent aujourd'hui être évaluées en vue d'envisager leur avenir. D'autres projets structurants récents, comme la requalification de la filière administrative, « RH 2026 » et la plateforme Virtuo, nécessitent un pilotage renforcé de la fonction RH ministérielle, un plan de conduite du changement et des efforts importants en matière de formation. Une fonction RH ministérielle renouvelée doit pouvoir s'appuyer sur une filière RH mieux accompagnée ainsi que sur une démarche d'anticipation construite, afin de prévenir les difficultés plutôt que de les subir.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. *recentrer les missions des conseillers RH de proximité sur le conseil en évolution professionnelle (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse / 2025).*
5. *renforcer la place et le rôle des chefs d'établissement dans la fonction RH (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse / fin 2024).*
6. *pour l'amélioration du dialogue social et l'appropriation des réformes RH, définir et déployer une stratégie de communication adaptée (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse / septembre 2025).*
7. *instaurer un comité de pilotage de la gestion des ressources humaines sous l'égide du secrétaire général du ministère (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse / fin 2024).*

Liste des abréviations

AED	Assistant d'éducation
AESH	Accompagnant d'élève en situation de handicap
ATSS	Personnels titulaires administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé (BIATSS)
BIATSS	Personnels titulaires des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé (BIATSS)
CAFEP	Certificat d'aptitude aux fonctions d'enseignement du privé
CAPEPS	Certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive
CAPES	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré
CAPET	Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique
CAPLP	Concours d'accès au corps des professeurs de lycée professionnel
CNA	Commission nationale d'affectation
CNE	Comptes nationaux de l'éducation
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CPE	Conseiller principal d'éducation
CRC	Chambre régionale des comptes
CRHP	Conseiller des ressources humaines de proximité
CRPE	Certificat d'aptitude au professorat des écoles
CSA	Comité social d'administration
DAF	Direction des affaires financières
DAASEN	Directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale
DASEN	Directeur académique des services de l'éducation nationale
DB	Direction du budget
DE	Direction de l'encadrement
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DPF	<i>Data Privacy Framework</i>
DRH	Directeur des ressources humaines
DUERP	Document unique des risques professionnels
EAFC	École académique de la formation continue

EFE	Enseignement du français à l'étranger
EPLE	Établissement public d'enseignement
EPTP	Équivalent emploi temps plein
EPS	Éducation physique et sportive
ETP	Emploi temps plein
GRH	Gestion des ressources humaines
IA/IPR	Inspecteur d'académie/inspecteurs pédagogiques régionaux
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGAENR.....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
IGESR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IH2EF.....	Institut des hautes études de l'éducation et de la formation
ISSR	Indemnité journalière de sujexion spéciale de remplacement
LDG	Lignes directrices de gestion
LTFP	Loi de transformation de la fonction publique du 2 août 2019
MAE.....	Mission académique de l'encadrement
MEEF	Master de l'enseignement, de l'éducation et de la formation
MENJ	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économique
OS	Organisation syndicale
PAP	Projet annuel de performance
PISA	Programme international pour le suivi des élèves
POP	Poste à profil
PPCR	Protocole parcours carrière et rémunération
Psy-EN	Psychologue de l'éducation nationale
RAP.....	Rapport annuel de performance
RGPD	Règlement général de protection des données personnelles
RPS	Risques psycho-sociaux
SAAM	Service de l'action administrative et des moyens
SCT	<i>Second Career Teacher</i>
SG	Secrétaire/ secrétariat général
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SIRHEN	Système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale
SMIC	Salaire minimum de croissance
TALIS	<i>Teaching and Learning International Survey</i>
TZR	Titulaire de zone de remplacement
UNSECO.....	Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, les sciences et la culture

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des indicateurs de performance du programme budgétaire 214 – <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i>	116
Annexe n° 2 : nombre de présents pour un admis aux concours de l'enseignement public du premier degré	123
Annexe n° 3 : seuils d'admission aux concours externes de recrutement de professeurs des écoles du secteur public par académie	125

Annexe n° 1 : évolution des indicateurs de performance du programme budgétaire 214 – *Soutien de la politique de l'éducation nationale*

Le programme soutien du MENJ comprend trois objectifs :

- Objectif n° 1 : « Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année »
- Objectif n° 2 : « Améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines »
- Objectif n° 3 : « Optimiser les moyens des fonctions support »

Objectif n°1 : « Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année »

L'objectif n°1 est suivi à travers deux indicateurs de performance :

- Nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne des vacances de postes (enseignement public) ;
- Coût des examens des élèves et des concours de personnels enseignants par candidat présent.

Les résultats du premier indicateur montrent en 2022 une amélioration de la capacité du ministère à pourvoir les postes d'enseignants du premier degré ; en revanche les résultats se dégradent pour les vacances de postes d'enseignants du second degré et pour la durée des vacances de postes. De plus, l'ensemble des résultats atteints en 2022 sont en deçà des cibles qui étaient fixées, reflétant les difficultés de recrutement et de fidélisation des enseignants que rencontre le ministère.

**Tableau n° 11 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance
relatif au nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée
scolaire et durée moyenne des vacances de postes
(enseignement public)**

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
Postes enseignants du premier degré	Nb	1 831	1 934	< 1100	1 609	< 1100
Postes enseignants du second degré	Nb	2 238	2 690	< 1900	3 107	< 1 900
Durée moyenne de vacance de poste second degré	Jours	22,5	26,8	< 16	27,6	< 16

Source : rapport annuel de performance 2022

Le second indicateur relatif au coût des concours révèle des résultats contrastés, à apprécier avec prudence du fait de l'impact de la crise sanitaire qui a fortement marqué les sessions d'examens 2020 et 2021 et encore influencé la session 2022. De nombreuses sessions ont été en effet annulées entre 2020 et 2021, puis des coûts nouveaux sont apparus pour mettre en œuvre les aménagements imposés par la distanciation physique et les mesures de prévention sanitaire. De manière plus structurelle, la forte baisse du nombre de candidats aux concours des personnels enseignants engendre une augmentation forte de leur coût, avec des résultats, en particulier pour le concours des professeurs des écoles, très supérieurs aux cibles fixées.

Tableau n° 12 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ au coût des examens des élèves et des concours de personnels enseignants par candidat présent

	Unité	2020 Réalisati	2021 Réalisati	2022 Cible	2022 Réalisati	2023 Cible
<i>Brevet : coût moyen</i>	€	3,8	0,5	< 4	3,4	< 4
<i>CAP/BEP : coût moyen</i>	€	Non déterminé	Non déterminé	< 25	32	< 35
<i>BAC : coût moyen</i>	€	76,8	24,4	< 75	49,1	Non déterminé
<i>BTS : coût moyen</i>	€	95,8	16,7	< 115	103,7	< 115
<i>Concours des professeurs des écoles : coût moyen</i>	€	108	246	184	397	275
<i>Concours des personnels enseignants du second degré :</i>	€	163	333	354	350	330

Source : rapport annuel de performance 2022

Objectif n°2 : « Améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines »

L'objectif n°2 est suivi à travers trois indicateurs de performance :

- Efficience de la gestion des ressources humaines
- Part des surnombres disciplinaires
- Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés publics

Le ratio gérant / géré du MENJ est faible et conforme aux cibles fixées, notamment grâce à une forte automatisation de la gestion. Néanmoins, cette performance est à relativiser comme indiqué dans les développements du rapport.

Tableau n° 13 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ au ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines	%	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6

Source : Rapport annuel de performance 2022

Le nombre d'enseignants en surnombre dans les différentes disciplines est en baisse et conforme aux cibles fixées. Le MENJ précise que rapportés à l'ensemble de la population enseignante du second degré, les surnombres disciplinaires représentent une part résiduelle de 0,12 %.

Tableau n° 14 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ à la part des surnombres disciplinaires

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
Ensemble	Nombre %	501 (0,14)	470 (0,12)	< 600	436 (0,12)	< 500

Source : rapport annuel de performance 2022

L'efficacité et l'efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés publics reste en 2022 inférieure aux cibles fixées, avec des indicateurs en baisse à l'exception du taux de rendement du potentiel de professeurs remplaçants dans le premier degré, en légère hausse par rapport à 2021.

Selon le ministère, cette baisse de l'efficacité du remplacement s'explique très largement par la hausse des besoins de remplacement (+ 19,9 %), imputables à la crise sanitaire.

Tableau n° 15 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ à l'efficacité et l'efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés publics

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
<i>Enseignement scolaire public du premier degré : taux de remplacement</i>	%	78,9	78,4	90	68,7	90
<i>Enseignement scolaire public du premier degré : taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants</i>	%	62,2	75,4	78	76,5	78
<i>Enseignement scolaire public du second degré : Taux de remplacement</i>	%	96,4	94,7	99	94	99
<i>Enseignement scolaire public du second degré : Taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants</i>	%	86,7	91,4	92	91,4	92

Source : rapport annuel de performance 2022

Objectif n°3 : « Optimiser les moyens des fonctions support »

L'objectif n°3 est suivi à travers cinq indicateurs de performance :

- Dépense de fonctionnement par agent
- Ratio d'efficience bureautique
- Efficience de la gestion immobilière
- Respect des coûts et délais des grands projets
- Efficience de la fonction achat

La dépense de fonctionnement par agent est globalement en baisse en 2022, à l'exception du fonctionnement immobilier, mais supérieure aux cibles fixées. En particulier la dépense de fonctionnement courant en administration centrale est plus de deux fois supérieure aux prévisions.

Tableau n° 16 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ à la dépense de fonctionnement par agent

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
<i>Fonctionnement courant : moyenne nationale</i>	€	1 675	1 679	< 1 100	1 440	< 1 200
<i>Fonctionnement courant : administration centrale</i>	€	3 190	3 481	< 1 400	3 136	< 1 400
<i>Fonctionnement courant : services déconcentrés</i>	€	1 534	1 498	< 1 100	1 271	< 1 200
<i>Fonctionnement immobilier : moyenne nationale</i>	€	891	970	< 950	1 082	< 1 200

Source : rapport annuel de performance 2022

L'efficience de la gestion immobilière montre des résultats contrastés, notamment du fait de la réalisation de travaux en 2022 qui n'avaient pu être réalisés les années précédentes en raison de la crise sanitaire.

Tableau n° 17 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance relativ à l'efficience de la gestion immobilière

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
<i>Ratio SUN/Poste de travail</i>	m2/poste de travail	12,8	12,6	12,4	12,5	12,6
<i>Ratio entretien courant/SUB</i>	€/m2	9	11,5	10,8	12,1	12,2
<i>Ratio entretien lourd/SUB</i>	€/m2	21,6	25,8	38,9	36,6	29,4

Source : rapport annuel de performance 2022

Les indicateurs relatifs au respect des coûts et délais des grands projets révèlent également des résultats contrastés, la durée de certains projets ayant été allongée ou des travaux complémentaires ayant été parfois réalisés.

**Tableau n° 18 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance
relatif au respect des coûts et délais des grands projets**

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
<i>SIC : Taux d'écart budgétaire agrégé</i>	%	131	133	131	141	69
<i>SIC : Taux d'écart calendaire agrégé</i>	%	90	90	83	103	114
<i>Immobilier : Taux d'écart budgétaire agrégé</i>	%	17	17	46	12	24
<i>Immobilier : Taux d'écart calendaire agrégé</i>	%	100	100	100	91	59

Source : rapport annuel de performance 2022

Les gains relatifs aux actions achats sont en baisse en 2022 par rapport aux exercices précédents :

**Tableau n° 19 : résultats 2020-2022 de l'indicateur de performance
relatif à l'efficience de la fonction achat**

	Unité	2020 Réalisation	2021 Réalisation	2022 Cible	2022 Réalisation	2023 Cible
Gains relatifs aux actions achat	M€	6,67	4,2	Non déterminé	2,77	Non déterminé

Source : rapport annuel de performance 2022

**Annexe n° 2 : nombre de présents pour un admis
aux concours de l'enseignement public
du premier degré**

<i>Académies</i>	Nombre de présents pour un admis
<i>Versailles</i>	1,4
<i>Créteil</i>	1,6
<i>Guyane</i>	1,9
<i>Dijon</i>	2,5
<i>Paris</i>	2,7
<i>Amiens</i>	2,8
<i>Mayotte</i>	2,9
<i>Reims</i>	3,1
<i>Nancy-Metz</i>	3,1
<i>Besançon</i>	3,1
<i>Aix-Marseille</i>	3,4
<i>Grenoble</i>	3,4
<i>Orléans-Tours</i>	3,4
<i>Strasbourg</i>	3,5
<i>Lyon</i>	3,5
<i>Montpellier</i>	3,7
<i>Corse</i>	4,0
<i>Nice</i>	4,2
<i>Rouen</i>	4,3
<i>Guadeloupe</i>	4,7
<i>Lille</i>	4,7
<i>Clermont-Ferrand</i>	5,0
<i>Nantes</i>	5,3
<i>Caen</i>	5,3
<i>Poitiers</i>	5,4
<i>Martinique</i>	5,7
<i>Rennes</i>	5,7
<i>Bordeaux</i>	5,8

Académies	Nombre de présents pour un admis
<i>La Réunion</i>	6,5
<i>Toulouse</i>	6,7
<i>Limoges</i>	6,8
<i>Polynésie française</i>	12,0
<i>Session de droit commun</i>	3,3

Source : DEPP, 2023

Annexe n° 3 : seuils d'admission aux concours externes de recrutement de professeurs des écoles du secteur public par académie

Tableau n° 20 : seuils d'admission aux concours externes de recrutement de professeurs des écoles du secteur public par académie en 2022

Académies	Postes ⁽¹⁾	Présents	Taux de candidature	Admis	Femmes (en %)	Taux de réussite (admis/présents) (en %)	Taux de couverture (admis/postes) (en %)	Exclusivement le concours externe	
								Taux de réussite (admis/présents) (en %)	Seuils d'admission sur 20
Session de droit commun	9 448	17 156	1,8	7 424	84,6	43,3	78,6	46,4	
Aix-Marseille	413	839	2,0	413	85,0	49,2	100,0	57,0	9,2
Amiens	270	462	1,7	263	79,8	56,9	97,4	66,2	10,0
Besançon	128	273	2,1	124	86,3	45,4	96,9	49,6	10,3
Bordeaux ⁽²⁾	282	933	3,3	285	87,4	30,5	101,1	33,4	10,6
Caen	88	377	4,3	88	93,2	23,3	100,0	24,9	12,1
Clermont-Ferrand	83	269	3,2	83	86,7	30,9	100,0	33,5	12,6
Corse	43	129	3,0	43	83,7	33,3	100,0	31,6	11,2
Créteil	1 494	909	0,6	632	77,8	69,5	42,3	69,9	4,0
Dijon	185	285	1,5	179	86,6	62,8	96,8	70,6	7,5
Grenoble	423	713	1,7	412	89,1	57,8	97,4	64,0	8,0
Lille	555	1 448	2,6	555	87,7	38,3	100,0	42,8	10,2
Limoges	60	211	3,5	60	83,3	28,4	100,0	31,4	7,9
Lyon	495	895	1,8	495	86,1	55,3	100,0	61,4	9,3
Montpellier	302	726	2,4	302	91,4	41,6	100,0	45,4	10,2
Nancy-Metz	287	527	1,8	284	85,6	53,9	99,0	56,1	8,6
Nantes	243	701	2,9	243	87,2	34,7	100,0	37,0	12,3
Nice	234	524	2,2	234	84,2	44,7	100,0	50,2	11,4
Orléans-Tours	281	578	2,1	281	87,5	48,6	100,0	53,9	10,3

Académies	Postes ⁽¹⁾	Présents	Taux de candidature	Admis	Femmes (en %)	Taux de réussite (admis/présents) (en %)	Taux de couverture (admis/postes) (en %)	Exclusivement le concours externe	
								Taux de réussite (admis/présents) (en %)	Seuils d'admission sur 20
Paris	225	237	1,1	173	82,7	73,0	76,9	75,5	8,0
Poitiers	148	509	3,4	148	83,1	29,1	100,0	30,0	12,8
Reims	159	272	1,7	159	78,6	58,5	100,0	68,1	8,0
Rennes ⁽²⁾	184	701	3,8	189	83,6	27,0	102,7	28,0	12,7
Rouen	169	493	2,9	169	87,0	34,3	100,0	38,1	10,8
Strasbourg ⁽²⁾	232	490	2,1	248	86,7	50,6	106,9	50,4	10,9
Toulouse	256	795	3,1	256	85,9	32,2	100,0	32,2	13,0
Versailles	1 570	891	0,6	564	81,0	63,3	35,9	68,2	7,0
Guadeloupe	41	206	5,0	41	87,8	19,9	100,0	23,2	10,2
Guyane	192	192	1,0	97	79,4	50,5	50,5	51,3	7,0
Martinique	47	173	3,7	46	87,0	26,6	97,9	30,8	10,1
Mayotte	160	488	3,1	160	76,3	32,8	100,0	32,8	10,1
La Réunion	187	819	4,4	186	81,7	22,7	99,5	26,4	10,6
Polynésie française	12	91	7,6	12	83,3	13,2	100,0	13,2	15,9
Session supplémentaire	700	1 502	2,1	414	82,1	27,6	59,1		
Créteil	500	722	1,4	214	82,2	29,6	42,8		4,2
Versailles	200	780	3,9	200	82,0	25,6	100,0		11,2
Tous concours externes	9 448	18 658	2,0	7 838	84,5	42,0	83,0		

Source : DEPP, Base de données sur les concours, session 2022