

GESTION
DES RESSOURCES HUMAINES
LA DIMENSION QUALITATIVE
DE LA GESTION DES PERSONNELS
(DU MYTHE AU QUOTIDIEN)

rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale,
de la recherche et de la technologie

à madame la ministre déléguée,
chargée de l'enseignement scolaire

N°

JANVIER 2000

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

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

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

LA DIMENSION QUALITATIVE

DE LA GESTION DES PERSONNELS

(DU MYTHE AU QUOTIDIEN)

JANVIER 2000

Responsable du thème et coordination :

Jean-François CUBY,
assisté de Monique GHESQUIERE

Avec les contributions de :

Didier BARGAS, Annie DEROCLES, Lucienne DUTRIEZ,
Monique GHESQUIERE, Hervé LATIMIER, Serge RONCHIN

Secrétariat :

Marie-Thérèse GAILLARD

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
I – DE GRANDES AMBITIONS ET DE FORTES CONTRAINTES	8
1. LA DÉCOUVERTE DE LA GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	8
2. AMBITIONS ET ILLUSIONS DE LA GRH.....	9
3. ATOUTS ET CONTRAINTES DE LA GRH.....	11
4. LES PARTICULARITÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE.....	13
II – UNE ADMINISTRATION CENTRALE PEU EXEMPLAIRE	1
1. UNE GESTION PROPRE TRÈS CONTRAINTE ET ENCORE PEU QUALITATIVE	1
1.1. <i>Le souci dominant de l'organisationnel</i>	<i>1</i>
1.2. <i>Les aléas du “ qualitatif ”</i>	<i>2</i>
1.3. <i>L'affichage récent d'une politique et de premières démarches.....</i>	<i>8</i>
2. UN MANQUE DE CONSTANCE DANS LE PILOTAGE	9
2.1. <i>La gestion des personnels d'encadrement.....</i>	<i>9</i>
2.1.1. <i>La gestion des personnels de direction.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>Les personnels d'inspection</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>La gestion des secrétaires généraux</i>	<i>13</i>
2.1.4. <i>La gestion des CASU</i>	<i>14</i>
2.2. <i>Les chantiers de modernisation.....</i>	<i>15</i>
2.2.1. <i>Les plans de modernisation.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>La déconcentration du mouvement des personnels du second degré</i>	<i>16</i>
2.2.3. <i>La contractualisation avec les universités</i>	<i>16</i>
2.2.4. <i>La contractualisation avec les académies.....</i>	<i>21</i>
2.2.5. <i>L'institution d'un réseau de relations et de ressources humaines</i>	<i>22</i>
III – LES DIRECTIONS ACADEMIQUES DE RESSOURCES HUMAINES, UNE INCARNATION INCERTAINE.....	23
1. HISTOIRE ET ÉMERGENCE DE LA FONCTION	23
1.1. <i>Une histoire alourdie par des contingences multiples</i>	<i>23</i>
1.1.1. <i>Une expérimentation sur la base du volontariat</i>	<i>23</i>
1.1.2. <i>Une absence résolue de consignes et de conseils</i>	<i>24</i>
1.1.3. <i>Une généralisation hâtive, sans analyse de l'existant.....</i>	<i>24</i>
1.1.4. <i>Une exception qui se révélera fructueuse : Versailles.....</i>	<i>25</i>
1.2. <i>Un management hésitant et perturbé par de nombreux aléas.....</i>	<i>26</i>
1.2.1. <i>La phase expérimentale (09/1994-07/1995).....</i>	<i>26</i>
1.2.2. <i>L'élargissement possible aux autres corps (08/1995-03/1997)</i>	<i>26</i>

1.2.3. Les “ absences ” dans le pilotage	27
1.2.4. Un pilotage des DRH officiellement confié à la DPATE.....	27
2. DES RÉALITÉS ACADÉMIQUES TRÈS CONTRASTÉES.....	28
2.1. <i>La nécessité d'une permanence des responsables académiques</i>	29
2.1.1. Le turn-over du “ triumvirat ”	29
2.1.2. Les volets GRH dans les projets académiques	29
2.1.3. La réalité des réseaux	30
2.2. <i>Un problème récurrent de positionnement</i>	32
2.2.1. Les DRH “ expérimentaux ”	32
2.2.2. Le positionnement hiérarchique	33
2.2.3. Le positionnement fonctionnel.....	33
2.2.4. Mais alors quel serait le portrait du DRH idéal ?	34
2.2.5. L’auto-évaluation des académies	35
2.3. <i>Une fonction inégalement investie par les DRH</i>	36
2.3.1. Le recrutement	36
2.3.2. La formation.....	36
2.3.3. La carrière et la mobilité	38
2.3.4. Les relations sociales	39
2.3.5. L’action sociale	39
2.3.6. Dysfonctionnements et remédiations	40
3. DES REALISATIONS QUI PREFIGURENT UNE DRH ACCOMPLIE.....	41
3.1. <i>Des actions réussies dans les académies</i>	41
3.2. <i>“ La DRH idéale ”</i>	46
3.3. <i>Quelle valeur ajoutée des DRH depuis leur création ?</i>	47
IV – DES REALISATIONS ENCOURAGEANTES DANS LES SERVICES DECONCENTRES	1
1. DES DISPOSITIFS COMMUNS INTÉRESSANT PLUSIEURS CATÉGORIES DE PERSONNELS	1
1.1. <i>Les dispositifs d'accueil des personnels</i>	2
1.2. <i>Les dispositifs d'aide aux personnels en difficulté</i>	2
2. DES AVANCÉES CONCERNANT LA GESTION DES ENSEIGNANTS	3
2.1. <i>La gestion des enseignants du premier degré</i>	3
2.1.1. La classification des écoles	4
2.1.2. Les postes à profil	4
2.1.3. Vers une amélioration du dispositif de remplacement	6
2.1.4.Une formation initiale et continue délocalisée, intégrant des universitaires et des spécialistes de terrain	8
2.2. <i>La gestion des enseignants du second degré</i>	9
2.2.1. Le recours à l’avancement d’échelon accéléré.....	9
2.2.2. Les mouvements particuliers.....	10
2.2.3.Une première caractérisation du métier d’enseignant au travers d’un référentiel	11
2.2.4. Les affectations des stagiaires en formation à l’IUFM	12
2.2.5. Les stagiaires anciens enseignants	14

2.2.6. L'adaptation à l'emploi	15
2.2.7. Les tableaux d'avancement à la hors classe et les listes d'aptitude.....	15
3. DES EFFORTS NOTOIRES CONCERNANT LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES, OUVRIERS ET DE SERVICE	18
3.1. <i>Une grande diversité fonctionnelle et statutaire</i>	18
3.2. <i>Des efforts sur le recrutement</i>	19
3.2.1. La gestion prévisionnelle, des outils laissés à l'abandon.....	19
3.2.2. Les besoins liés au remplacement sont mal connus	20
3.2.3. Les initiatives pour améliorer le rendement des concours	20
3.2.4. Les politiques d'accueil et de formation à l'emploi permettent l'intégration sociale et professionnelle des agents.....	21
3.3. <i>Des avancées significatives pour la gestion de carrière</i>	24
3.3.1. Les avancements de grade.....	24
3.3.2. La promotion de corps	25
3.4. <i>Une mobilité limitée</i>	28
3.5. <i>Une formation de qualité</i>	29
V – LE RÔLE DES ÉCHELONS DE PROXIMITÉ	31
1. LES ÉCOLES ET LES EPLE.....	31
1.1. <i>Les écoles</i>	31
1.2. <i>Les E.P.L.E.</i>	32
2. ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	37
2.1. <i>La gestion des enseignants-chercheurs</i>	37
2.2. <i>Le cadre général et ce qu'il permet en matière de gestion, notamment pour les personnels ITARF et de bibliothèque</i>	39
2.3. <i>Les leçons du projet “ GRH et déconcentration dans l'enseignement supérieur ”</i>	42
2.4. <i>Des expériences réussies en établissements</i>	43
2.5. <i>Des avancées réelles dont certaines sont ambiguës ou contestées</i>	45
2.6. <i>Des projets qui devraient plus complètement tirer les conséquences du principe d'autonomie</i>	51
VI – LES ACCOMPAGNEMENTS NECESSAIRES.....	1
1. CONFORTER LES BASES D'UNE GESTION MODERNE DES PERSONNELS.....	1
1.1. <i>Remodeler les sources et systèmes d'information en fonction des objectifs de GRH</i>	1
1.1.1. Le dossier de l'agent, à valoriser.....	1
1.1.2. Des systèmes d'information plus tournés vers les utilisateurs	2
1.2. <i>S'en tenir à des objectifs modestes et réalistes en matière de gestion prévisionnelle</i>	4
1.3. <i>Poursuivre la déconcentration déjà largement engagée</i>	5
1.4. <i>Les moyens : question récurrente, irritante et pourtant cruciale</i>	7
2. ÉLARGIR LE DIALOGUE SOCIAL	7
2.1. <i>Mieux informer et mieux respecter le caractère consultatif des instances paritaires</i>	8

2.2.	<i>Donner davantage de responsabilités aux représentants syndicaux</i>	9
2.3.	<i>Élargir le champ du dialogue social</i>	9
VII – RECOMMANDATIONS PRINCIPALES		10
1.	DES RECOMMANDATIONS DE NATURE STRATEGIQUE	10
2.	DES RECOMMANDATIONS DE NATURE OPERATIONNELLE	13
CONCLUSION		1
RÉSUMÉ et RAPPEL DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS		4
LISTE DES ANNEXES		169

INTRODUCTION

Le ministère de l'Éducation nationale, comme toutes les grandes organisations, met en exergue depuis plusieurs années, au-delà de la simple gestion administrative des personnels, l'importance d'une gestion de ses ressources humaines, pour deux raisons évidentes: le volume considérable de ses effectifs et le fait que toute sa " production ", exclusivement de type immatériel, repose sur la qualité de ses agents, au premier chef des enseignants. Il n'est pas de réunion, de discours, ni de courrier officiel qui n'invoque la nécessité de mettre en œuvre une " gestion qualitative " ou, mieux encore, une " gestion plus qualitative " des personnels.

L'IGAENR n'a pas pour vocation de se substituer aux décideurs ni les compétences des chercheurs en sciences humaines pour définir impérativement ou scientifiquement ce que recouvre précisément ce " qualitatif ". En revanche, puisque la notion diffuse de plus en plus largement dans l'appareil, il était intéressant d'apprécier quelles traductions concrètes en faisaient les services, pour quels résultats, avec quelles limites ou difficultés, l'année même annoncée par le ministre comme étant celle consacrée aux questions de personnel.

C'est bien le sens du thème de travail confié à l'inspection générale dans sa lettre de mission pour l'année 1999-2000 (BOEN n° 30 du 2 septembre 1999).

La formulation en est particulièrement large et ambitieuse, puisqu'il s'agit " d'évaluer la manière dont la dimension qualitative de la gestion des personnels est prise en charge à tous les niveaux : établissements, services déconcentrés, administration centrale. L'étude portera sur l'ensemble des personnels : enseignants comme personnels administratifs, personnels d'encadrement comme personnels techniques et ouvriers, dans l'enseignement scolaire comme dans l'enseignement supérieur. Dans cette perspective, un bilan de l'action des directeurs de ressources humaines dans les académies sera effectué. Enfin l'étude appréhendera les logiques propres des différentes directions d'administration centrale ainsi que des services déconcentrés ".

Compte tenu du champ ainsi ouvert, du temps imparti, cinq mois, de la force de travail allouée à la mission (moins de 30 mois-homme) et de la volonté d'appréhender une réalité au-delà du discours, la méthode suivie a comporté :

- outre le lancement et l'exploitation d'une enquête auprès des DRH, des participations à l'un de leur séminaire et des entretiens avec la plupart d'entre eux ;
- le rassemblement d'une documentation ancienne et récente sur la GRH (voir annexes 1 et 4) ;
- une série d'auditions et d'entretiens avec une cinquantaine de membres des inspections générales et de l'administration centrale, des personnalités extérieures et des syndicalistes, ces derniers la plupart du temps intuitu personae (voir annexe 2) ;
- et l'organisation de visites et d'entretiens dans 6 académies (Bordeaux, Lille, Nancy-Metz, Orléans-Tours, Strasbourg et Versailles) choisies à la fois pour leur diversité et pour l'antériorité ou l'originalité qu'elles présentaient par rapport au thème.

Délibérément, le groupe s'est gardé de s'épuiser en débats théoriques sur ce que recouvrait la notion de dimension qualitative des ressources humaines, laquelle n'est guère stabilisée ni validée. Il n'a pas non plus jugé utile de répéter ce que d'autres rapports récents avaient constaté et préconisé (voir annexe 4).

L'opposition entre gestion **quantitative** et gestion **qualitative**, quoique devenue assez courante, n'a pas paru satisfaisante aux rapporteurs pour au moins deux raisons.

En premier lieu, elle est rejetée par les gestionnaires de personnels qui la considèrent comme vexatoire et déniait par principe leur souci de bien prendre en compte tous les aspects de leur travail.

En second lieu, cette distinction est erronée, car dans toutes les organisations il n'y a qu'une seule gestion des ressources humaines, couvrant à la fois tous les actes de gestion individuelle et toutes les opérations collectives visant à ajuster au mieux le potentiel humain disponible et à recruter aux missions et aux besoins.

En revanche, les rapporteurs estiment qu'il est beaucoup plus justifié de parler d'approche qualitative ou de dimension qualitative. Les **critères** permettant d'identifier cette dimension qualitative pourraient notamment être les suivants :

- **la dimension relativement réduite** de la population gérée. Sans qu'on puisse fixer a priori des limites, il est clair qu'un suivi individualisé, informé et attentif, implique une population réduite et une gestion de proximité ;
- **la spécificité de certaines modalités** de gestion. La dimension qualitative se fonde en général sur des dispositions dérogatoires au traitement normal, de masse. Ces dérogations, nullement arbitraires, sont précisément définies et encadrées par les règles statutaires ou, plus souvent, par des pratiques de gestion clairement affichées. Tel est le cas en matière de promotion avec les postes hors barème et en matière de mutation avec les PEP ;
- **le caractère innovant** de certaines pratiques locales. La réglementation administrative, financière et pédagogique ne pouvant, heureusement, prévoir tous les cas de figure, des espaces d'innovation se sont ouverts pour les plus dynamiques des services et des DRH académiques, par exemple en matière d'aide aux personnels en difficulté, de formation continue et de conseil en carrière.

Il a préféré collationner des propos d'experts, observer autant que possible dans les services ce qui pouvait déjà relever d'une démarche qualitative dans les gestions de grandes catégories de personnel et comment elle était conduite. Des choix ont dû nécessairement être opérés, tout spécialement pour ce qui concerne les niveaux où s'effectuent ces gestions.

Ainsi, pour l'enseignement supérieur, une vision exhaustive aurait supposé l'examen non seulement des établissements d'enseignement (EPCSCP) mais aussi celui des grands établissements de recherche (EPST) relevant pour la plupart du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. Il aurait fallu pour cela pouvoir examiner la politique propre en matière de ressources humaines de quelques établissements afin de tirer des conclusions intéressantes. Les établissements concernés par les remarques qui seront faites sont donc, pour l'essentiel, ceux qui relèvent de la compétence de la direction de l'enseignement supérieur, EPCSCP, EPA ou grands établissements.

Par ailleurs, si le groupe a naturellement eu pour souci de ne pas négliger le premier degré et les établissements scolaires, il n'a pu mobiliser tout le temps qu'il aurait aimé y consacrer, s'efforçant toutefois de pallier ce manque par l'expérience courante de l'IGAENR. Enfin, bien que des fonctionnaires, sujets et usagers de cette

gestion, aient été rencontrés au fil des visites¹, il eut été souhaitable de mener ou de faire mener une enquête plus large auprès des agents de base afin d'enrichir ou d'amender les observations.

En dépit de ces insuffisances, le présent document, arrêté au 31 janvier 2000[♦], s'efforce, après avoir rappelé les principaux enjeux et le contexte (ch. I) d'apprécier la part de l'administration centrale (ch. II), de dresser un bilan du dispositif des DRH (ch. III), de mesurer certaines approches encourageantes dans les grandes gestions de personnel des services académiques (ch. IV). Il porte un regard sur les premiers échelons: établissements scolaires et d'enseignement supérieur (ch. V). Enfin, il souligne (ch. VI) des accompagnements jugés nécessaires pour progresser et formule des recommandations (ch. VII) pour la mise en œuvre d'une politique plus active en matière de gestion de ressources humaines.

¹ Environ 250 personnes ont été rencontrées.

[♦] La période d'investigation et la date de rédaction finale de ce rapport n'ont pas permis de prendre en compte ni les initiatives ni les documents intervenus après cette date, notamment pour le chapitre 2.

I – DE GRANDES AMBITIONS ET DE FORTES CONTRAINTES

1. LA DÉCOUVERTE DE LA GRH DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les entreprises ont découvert la gestion des ressources humaines au début des années 1970 et ont commencé à se l'approprier au début des années 1980. Les administrations ont suivi le même processus avec un décalage d'environ dix ans. A la réflexion, ce retard qui persiste, ne manque pas de surprendre. Certains aspects de la GRH, comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, auraient pu en effet être plus naturellement développées dans les administrations ; ne sont-elles pas des “ industries de main d'œuvre ”, avec une structure d'emplois très stable et des missions présentant une forte permanence ?

En fait, à la fin des années 1980, l'intérêt pour la GRH dans la fonction publique est plutôt venu d'autres considérations :

- la prise de conscience à la suite de conflits sociaux importants (infirmières, agents des finances, des préfectures, de l'administration pénitentiaire, etc.) des insuffisances de la gestion paritaire et du dialogue social ;
- la découverte de la GRH comme conséquence de la découverte plus générale des méthodes de management des entreprises. Le cas le plus emblématique est ici celui du **projet de service**, transposition dans l'administration du projet d'entreprise, qui a eu entre autres, le mérite de faire prendre conscience aux responsables locaux de l'Etat de l'étendue de leurs responsabilités en matière de gestion des personnels ;
- l'échec des formes antérieures de réformes administratives ; à la fin des années 1980, les formes classiques de réformes administratives, qu'il s'agisse de plans d'économies, de trains de simplifications ou de mesures de réorganisation, ont montré leurs limites. On commence à comprendre que le volontarisme technocratique n'est pas la bonne méthode, que la compréhension de la nécessité des changements, la motivation des personnels, la formation et la valorisation de l'encadrement, sont devenues des variables essentielles.

La place est désormais libre pour la mise en place de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Celle-ci suscitera de grandes ambitions, et de nombreux espoirs, surtout parmi l'encadrement moyen et supérieur. Elle s'accompagnera aussi, comme cela était sans doute inévitable, d'illusions tenaces.

2. AMBITIONS ET ILLUSIONS DE LA GRH

Au niveau interministériel, la GRH est présente dans les trois circulaires des Premiers ministres sur la modernisation de l'administration, avec plus d'insistance encore en 1989 qu'en 1995 et 1998.

La circulaire de Michel ROCARD du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, après avoir affirmé que *“ la richesse de notre administration, ce sont avant tout les femmes et les hommes qui la composent ”*, définit cinq orientations pour une politique de valorisation des ressources humaines :

- la revalorisation de la fonction de gestion du personnel dans les administrations par la formation des agents à la gestion des ressources humaines ;
- la mise en place dans toutes les administrations d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des carrières ;
- l'accompagnement systématique de toute introduction de nouvelles technologies par une réflexion sur l'organisation, le contenu et les conditions de travail avec les personnels ;
- l'importance du rôle de la formation initiale et continue des agents pour leur valorisation professionnelle et l'adaptation de leurs qualifications aux évolutions des missions et des métiers ;
- l'encouragement des agents à la mobilité au sein d'une même administration, entre administrations, entre administrations centrales et services déconcentrés, ou entre les trois fonctions publiques.

La circulaire d'Alain JUPPÉ du 26 juillet 1995, relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat, sans employer explicitement l'expression de gestion des ressources humaines, développe des idées semblables. Il y est question *“ des compétences et du dévouement au service public des hommes et des femmes qui servent l'Etat et qui sont des atouts essentiels pour réussir sa réforme ”*. Le Premier ministre de l'époque évoque également *“ une gestion de proximité, simplifiant les procédures et tenant compte des missions et des métiers des services publics, visant à diminuer le nombre de corps, à développer les dispositions statutaires communes et à poursuivre la déconcentration ”*.

Enfin la circulaire de Lionel JOSPIN du 3 juin 1998, relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, *“ invite à développer une gestion des ressources humaines qui aille au-delà d'une simple administration du personnel pour mieux répondre aux besoins des services, favoriser l'initiative et la prise de responsabilité et aussi mieux répondre aux aspirations des agents. Chaque ministère se dotera, d'une part des outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, d'autre part d'une capacité de conseil aux agents ”*. Cet objectif a été rappelé à l'occasion du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999.

Au niveau de l'Éducation nationale, la gestion des ressources humaines, amorcée dès 1991 (voir infra 2.2 le plan de modernisation), est consacrée en 1994 avec la mesure n° 131 du nouveau contrat pour l'école (N.C.E, voir annexe 1.2) qui prévoit la mise en place dans chaque académie d'une direction des ressources humaines chargée de coordonner toutes les instances académiques de formation et de gestion des personnels.

Après deux années pendant lesquelles le pilotage des directeurs des ressources humaines s'est surtout effectué par échange d'expériences et de réflexions, notamment au cours de deux universités d'été, la circulaire du directeur de cabinet du 26 mars 1997 a enfin permis un premier cadrage des missions des DRH académiques.

Elle préconise cinq objectifs prioritaires (accueillir et accompagner dans le nouvel emploi, rendre plus volontaire la conduite des mouvements académiques, être attentif aux personnes et prévenir très tôt les inadaptations, proposer des affectations adaptées et ainsi valoriser les personnels, renforcer l'articulation de la formation

initiale et de la formation continue) et trois modes d'action (confirmer les établissements comme relais de la gestion des ressources humaines, tenir compte dans la politique de gestion des ressources humaines de tous les acteurs, établir un programme d'action). Toutefois, la fonction GRH n'est pas définie dans sa globalité, dans la mesure où les responsabilités de l'administration centrale et celles des niveaux infra-académiques, notamment de l'EPL, sont à peine esquissées.

Plus récemment, la circulaire ministérielle du 14 septembre 1998 a un objet très circonscrit et se situe dans une conjoncture particulière, celle de la déconcentration du mouvement national des enseignants du second degré. Elle ne définit pas les missions des DRH dans le contexte de la déconcentration mais évoque plutôt les qualités " *tout à fait exceptionnelles* " attendues d'eux et des membres des réseaux de relations et ressources humaines. Il s'agit avant tout de réussir une opération d'information et de conseil dans le cadre de la déconcentration du mouvement.

Par ailleurs, la circulaire affiche fortement la place de n° 3 dans l'académie du DRH, après le recteur et le secrétaire général. La DPATE s'appuie sur cette circulaire pour favoriser un positionnement hiérarchique et structurel des DRH².

Que ce soit dans l'ensemble de la fonction publique ou plus particulièrement à l'Éducation nationale, la mise en place de la nouvelle gestion des ressources humaines s'est accompagnée **d'illusions tenaces**. Certaines sont habituelles lors de l'introduction de réformes de grande envergure : sous estimation de l'effort d'information et de communication, retard dans la mise en place des outils et des formations d'accompagnement, manque de visibilité à court terme du changement pour un grand nombre de personnels, à l'exception de l'encadrement.

D'autres illusions tiennent cependant davantage à la nature même du discours et des actions relatifs à la GRH :

- une première difficulté, redoutable, tient au fait que la GRH est sans doute le domaine du management moderne où l'écart est le plus accentué entre un discours souvent volontariste et auto-satisfait, et des réalisations concrètes bien éloignées. Difficulté accentuée quand de nombreux intéressés ont vécu l'expérience de problèmes et de retards en matière d'indemnisation de membres de jurys, de frais de déplacement, voire de notification de décisions individuelles liées à la carrière ;
- une deuxième difficulté est sans doute venue de la sous-estimation de la complexité de certaines méthodes de gestion prévisionnelle dans la fonction publique. Certaines démarches d'analyses des métiers sont fastidieuses et leur utilité est pour le moins contestable si elles ne sont pas prises en compte systématiquement dans les recrutements et les parcours professionnels. C'est ainsi que la Caisse des dépôts et consignations a abandonné une démarche de carte des emplois qui avait demandé deux ans de travail. A l'Éducation nationale, la mise en œuvre de l'ambitieuse méthode OMEGA (organisation par métiers des effectifs pour la gestion des personnels ATOS) pour la gestion des ATOS à partir de 1990, a eu le mérite de constituer un premier apprentissage collectif de méthodes de gestion prévisionnelle pour l'administration centrale et les services académiques. Sans conteste, OMEGA constitue une avancée en matière de formation et de réflexion sur les filières professionnelles, mais la méthode n'a pu être généralisée ;
- une troisième difficulté tient à la sous estimation des blocages corporatistes, même lorsque le changement a été intelligemment conçu et négocié avec les représentants de la profession. Caractéristique a été à cet égard le rejet par les personnels de direction de la procédure d'évaluation mise en place brièvement par la DPID au début des années 1990. On pourrait également citer la

² Les rapporteurs, comme on le verra plus loin, ont surtout été favorablement impressionnés par des DRH, certes reconnus comme des n° 3, mais sur un positionnement fonctionnel.

difficulté, dans de nombreux établissements, de faire assurer les remplacements de courte durée par les enseignants eux-mêmes ;

- une dernière difficulté, inhérente à la GRH, s'explique par un manque de cohérence et de continuité. Ainsi, si l'on élabore des référentiels de compétences, ils ne sont guère utilisés pour le recrutement et la formation. Ou bien l'on met au point des instruments d'évaluation des performances, mais aucune conséquence n'en est tirée en matière de rémunération et de promotion.

3. ATOUTS ET CONTRAINTES DE LA GRH

La GRH dans la fonction publique peut s'appuyer sur des atouts, même si chacun d'eux contient sa propre limitation. Parmi les caractéristiques des agents publics, on mentionne en général les traits suivants :

- **un bon niveau de formation initiale**

Du fait notamment des personnels enseignants et assimilés, les agents publics sont en moyenne plus diplômés que les salariés du secteur privé. Cet avantage peut toutefois se retourner ; depuis plusieurs années, du fait de l'évolution du marché de l'emploi, l'écart s'est creusé entre le niveau des postes offerts aux concours et les titres détenus par les candidats. Ce phénomène des surdiplômés ne peut pratiquement être limité que par une adaptation des épreuves des concours et par une sensibilisation des jurys. En outre, si l'écart est trop important entre le potentiel de l'agent public et le profil du poste occupé, il y a un risque de frustration, d'inefficacité, et de fuite vers la préparation de concours internes.

- **une grande stabilité dans l'emploi**

Atout au regard de la continuité et de la mémoire indispensables au management public, la stabilité dans l'emploi peut se transformer en défaut si la durée d'occupation du poste devient excessive. D'une manière générale, on constate dans l'administration française que les cadres dirigeants et supérieurs bougent trop, tandis que les cadres moyens ne bougent pas assez.

- **une forte motivation pour le service public**

Point d'appui essentiel pour la GRH, cette motivation reste cependant souvent assez générale, voire désincarnée. Elle a du mal à prendre en compte le service concret offert au public. Elle s'attache aussi à des formes anciennes d'organisation du service public qui s'opposent aux évolutions économiques et sociales indispensables. On peut citer à cet égard, la résistance au changement de statut des organisations syndicales majoritaires des PTT, avant 1990.

Les **contraintes** de la GRH dans la fonction publique sont assez visibles, mais elles peuvent être accentuées ou réduites par les pratiques de gestion. Les principales contraintes rencontrées sont les suivantes.

- **la prédominance de la gestion bureaucratique, impersonnelle, sur la gestion individualisée**, sauf dans une certaine mesure et récemment, pour les corps d'encadrement. Ceci peut s'expliquer à la fois par le poids des organisations syndicales et par le comportement des responsables de personnels. Les

premières sont souvent attachées à un fonctionnement traditionnel, très formel, des organismes paritaires, et les seconds ont souvent cautionné le maintien de ces pratiques par souci de la paix sociale.

Un autre aspect de cette gestion bureaucratique tient au fait que la logique statutaire l'emporte le plus souvent sur la prise en compte de l'emploi occupé. En particulier, la rémunération est principalement fonction du grade détenu et non de l'emploi occupé. On comprend dès lors que les syndicats soient principalement attachés à l'égalité de traitement des fonctionnaires de grade et d'ancienneté identiques, fut-ce en faisant passer au second plan les services effectivement rendus.

Comme l'écrit un formateur-consultant spécialiste du secteur public, *“ la première difficulté liée aux statuts ne réside pas tant dans les statuts eux-mêmes que dans ce qu'ils ont pu induire culturellement, et notamment la primauté de la logique des grades et de l'ancienneté par rapport à celle des compétences et des résultats ”* (Christian BATAL. La gestion des ressources humaines dans le secteur public).

Le caractère bureaucratique de la GRH dans la fonction publique s'explique aussi par un partage de la fonction ressources humaines beaucoup plus défavorable aux responsables opérationnels que dans le secteur privé. Contrairement à leurs homologues, les responsables opérationnels de la fonction publique ont en effet rarement la capacité de choisir leurs collaborateurs, de les promouvoir, et de faire varier significativement leur rémunération.

– **le caractère excessivement centralisé de la négociation collective dans la fonction publique**

L'évolution des rémunérations (taux, calendrier, mesures en faveur des bas salaires, etc.), les principes essentiels de la grille indiciaire, le système des pensions, la réglementation de la durée du travail, entre autres, font partie du champ de la discussion interministérielle entre les fédérations syndicales de fonctionnaires, les ministères de la fonction publique et du budget. Au niveau ministériel, le champ de la négociation collective porte essentiellement sur l'application d'accords interministériels et sur des mesures catégorielles, elles-mêmes en général rigoureusement cadrées par les ministères précités. C'est dire qu'à l'échelon des services déconcentrés de l'Etat, pourtant décisif par le nombre des personnels concernés et la production du service aux usagers, le dialogue social est le plus souvent réduit. Il se limite dans la plupart des cas à l'organisation et au fonctionnement du service, aux conditions de travail, aux horaires d'ouverture ainsi qu'aux questions d'hygiène et de sécurité.

– **le caractère encore insuffisamment professionnel des gestionnaires de personnels dans la fonction publique**

Dans le secteur privé, on constate depuis une vingtaine d'années un changement de profil et une élévation du niveau de formation des responsables de la GRH. Pour simplifier, il y a de moins en moins d'anciens militaires, et de plus en plus de juristes et de psychologues ayant complété leur formation par un DESS en gestion des ressources humaines. En outre, des occasions d'échanges et de perfectionnement sont bien organisées et les passages entre fonctions opérationnelles et fonctions de DRH semblent se réaliser plus facilement que dans l'administration.

Dans la fonction publique, on a longtemps vécu sur l'illusion que la formation de généraliste dispensée dans les écoles administratives suffisait aux gestionnaires de personnels. On avait d'ailleurs des illusions semblables pour la fonction juridique ou la fonction achats. On commence à reconnaître que l'administration a besoin à la fois de généralistes et de spécialistes, et que la gestion de personnels est un véritable métier.

Aujourd'hui les principales lacunes sont les suivantes :

- on connaît mal la ressource gérée. Même des outils élémentaires, comme les pyramides des âges et les recensements de compétences, ne sont pas utilisés systématiquement;
- on ne sait pas non plus ce que pensent et ce que veulent les agents. Il y a très peu d'observatoires sociaux, en dehors des grandes entreprises publiques et du ministère des finances, très peu également d'enquêtes de motivation;
- même lorsque des progrès ont été accomplis, ils portent rarement sur la totalité d'un processus. Certes, en matière de formation, on utilise plus fréquemment les référentiels de compétences et l'ingénierie de formation a beaucoup progressé. En revanche, l'évaluation décalée de l'impact de la formation sur l'efficacité du travail reste un domaine non couvert³.

4. LES PARTICULARITÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En matière statutaire, les statuts des corps d'enseignants et de chercheurs peuvent déroger, du fait de leurs missions, à certaines dispositions du statut général des fonctionnaires, par exemple en ce qui concerne la notation et l'avancement. Toutefois, l'essentiel n'est pas là. Les caractéristiques de l'Éducation nationale à l'égard de la gestion des ressources humaines tiennent plutôt aux facteurs suivants.

– La dimension de masse et la complexité

A la rentrée 1998, le ministère comportait 1 029 200 personnes, (France métropolitaine, enseignement public) dont:

- 313 700 instituteurs et professeurs des écoles ;
- 367 100 enseignants des lycées et collèges ;
- 76 100 enseignants en établissements publics d'enseignement supérieur ;
- 33 500 personnels d'inspection, de direction et ATOS de l'administration centrale et des services académiques ;
- 203 100 personnels de direction, d'éducation, d'orientation et ATOS dans les établissements d'enseignement du second degré ;
- 35 700 personnels non-enseignants de l'enseignement supérieur⁴.

Il conviendrait d'ajouter à ces effectifs, le volume en développement rapide des aides-éducateurs (65 000 en 1999).

Au regard de ces grandes catégories d'effectifs, on recense 180 statuts dont 84, soit près de la moitié, concernent les enseignements supérieurs.

Cette gestion de masse appelle deux observations. En premier lieu, les effectifs des principaux corps sont tels que même après déconcentration totale ou partielle, ils demeurent une lourde charge pour les services

³ Quand, exceptionnellement, une évaluation de ce type existe, telle l'étude menée par la DAP de l'époque, avec l'aide de l'IREDU, sur les effets de la formation, concernant 300 AASU formés en 1994, elle ne fait l'objet d'aucun suivi, voire d'aucune publication.

⁴ Sources : Repères et références statistiques DPD 1998.

déconcentrés : en moyenne, plus de 3 000 par inspection d'académie pour les personnels enseignants du premier degré, près de 15 000 par rectorat pour ceux du second degré. En second lieu, parmi les services de l'Etat, seule la Poste connaît (ou plutôt connaissait, avant son changement de statut en 1990) des contraintes comparables : 300 000 agents, des corps de catégories B et C très nombreux, et un maillage fin de l'ensemble du territoire. Toutefois, la Poste ignore la complexité inhérente à la gestion par discipline des enseignants du second degré : 35 groupes disciplinaires pour les enseignements généraux, 360 spécialités pour les enseignements technologiques et professionnels.

En définitive, c'est seulement au niveau de la production de l'acte éducatif, en EPLE, que se rejoignent, en principe, les trois grandes filières de l'Éducation nationale, séparées en administration centrale et dans les services académiques : la filière pédagogique (orientations stratégiques, programmes, volumes horaires, structures, remédiations, etc.), la filière des moyens (emplois budgétaires, heures supplémentaires, etc.) et la filière des personnels.

– L'éclatement de la fonction personnel

Dans la plupart des petits et moyens ministères, une seule direction d'administration centrale gère la totalité des personnels (et les emplois correspondants); elle est également responsable des fonctions connexes : budget, administration générale, logistique. C'est notamment le cas des ministères des affaires sociales, de l'équipement, de l'agriculture, de la jeunesse et des sports. Dans ceux de l'Intérieur, des Finances, de la Défense, les personnels sont gérés par plusieurs directions, compte tenu de leur nombre et de leurs missions particulières, mais au moins chaque direction est-elle en charge à la fois des personnels et des emplois correspondants.

A l'Éducation nationale la fonction personnel est doublement éclatée. D'un côté, trois directions d'administration centrale gèrent des personnels : la DPE, la DPATE, et dans une moindre mesure la DA⁵. De l'autre, quatre directions gèrent les emplois correspondants : la DA, la DAF, la DESCO et la DES. Si l'on considère que la GRH doit être totalement intégrée pour être efficace et si possible très proche de l'informatique, de la logistique et de la modernisation, il est clair que jusqu'à présent aucune direction du ministère n'a offert la configuration, la légitimité et la continuité indispensables pour conduire une politique de GRH.

On retrouve cette séparation dans les rectorats avec d'un côté DPE et DPAOS, parfois regroupés en un service des ressources humaines, et de l'autre DOS gérant des moyens.

⁵ Exception faite de la gestion spécifique des personnels des EPST et de certains grands établissements.

– **L’absence d’un centre national de modernisation**

La formation initiale et continue de l’encadrement est à la fois un enjeu majeur d’une politique nationale de GRH, un relais et un point d’appui pour les actions de modernisation. Plusieurs ministères l’ont bien compris et se sont dotés de centres de formation au management et à la GRH de haut niveau (par exemple l’Équipement, la Défense, la Justice, plus récemment les Finances). A l’Éducation nationale, l’occasion a été jusqu’à présent manquée. L’ex-ESPEMEN a certes contribué à améliorer la formation initiale des corps d’inspection et de l’encadrement administratif supérieur, mais elle n’a jamais été en mesure d’être un centre intercatégoriel de haut niveau d’échanges, de débats et de recherches sur le management éducatif.

La sous-direction de la formation de la DPATE, héritière de l’ESPEMEN et consciente des insuffisances, a décidé de donner une priorité plus marquée à la GRH en formation continue. Elle a également introduit cette année dans le plan national de formation (PNF) des groupes d’études et de recherches qui doivent permettre une meilleure circulation des idées entre praticiens et experts.

– **La culture de l’Éducation nationale**

Bien qu’il faille évidemment relativiser et nuancer les remarques qui vont suivre, on peut dire que certains aspects des rapports sociaux à l’Éducation nationale, ne facilitent pas la gestion des ressources humaines. Ce sont :

- le formalisme, le juridisme et l’égalitarisme dans le fonctionnement des organismes paritaires ;
- l’esprit de caste, la place de chacun étant essentiellement déterminée par le niveau de son concours de recrutement ;
- un mélange de méfiance et de révérence formelle à l’égard de la hiérarchie ;
- une faible prise en compte du moyen terme, le contenu du travail étant principalement centré sur la préparation de la prochaine rentrée scolaire ;
- une faible attention à la concurrence, sauf dans les académies où l’enseignement privé est plus important.

Au terme de cet aperçu du contexte général de la GRH dans la fonction publique et des particularités de l’Éducation nationale, il convient de revenir à la question posée aux rapporteurs : qu’en est-il de la dimension qualitative de la gestion des personnels du ministère ?

Dans un premier temps, il faut souligner que la question, contrairement à une confusion fréquente, ne revient pas à opposer gestion quantitative et gestion qualitative. Dire que la première serait par nature massive, bureaucratique et médiocre, alors que la seconde aurait les caractéristiques inverses, serait caricaturer la réalité. En fait, la gestion quantitative, ou si l’on préfère statutaire, est indispensable. L’assurer dans les meilleures conditions de délais, d’équité et de sécurité juridique reste la mission fondamentale des services de personnels et la condition de la crédibilité des avancées qualitatives. Réciproquement, si l’on considère que la politique de l’encadrement est un des domaines clés d’une “ gestion qualitative ”, il faut bien mettre au point des instruments d’observation et de suivi de plusieurs centaines de personnes.

Dans un deuxième temps, on peut essayer de préciser les aspects induits par “ la dimension qualitative ” de la gestion des personnels.

Le premier, qui correspond à l’évidence à une aspiration forte des personnels, est l’individualisation, qui suppose une gestion plus proche et plus fine. On est bien là au cœur de la GRH, qui est d’abord une “ différentielle ”,

l'ajustement permanent entre les besoins d'une organisation et les compétences et aspirations des individus qui la font vivre.

Le deuxième renvoie aux idées de souplesse et d'innovation. En ce sens, la dimension qualitative est une modalité particulière de la gestion statutaire qui s'appuie sur des exceptions et des dérogations précisément définies à l'échelon national.

Dans un troisième et dernier temps, privilégié par les rapporteurs, il a paru souhaitable, sans renoncer aux indications conceptuelles précédentes, de partir des **pratiques** de gestion observées pour mesurer la portée de "la dimension qualitative", tant dans les services centraux que dans les services académiques et les établissements.

II – UNE ADMINISTRATION CENTRALE PEU EXEMPLAIRE

A la fois porteuse et relais de la politique ministérielle et objet elle-même pour son propre compte d'une gestion de ressources humaines attendue, l'administration centrale n'a pas marqué au fil des années une volonté ni une exemplarité suffisante en cette matière.

Entre la diffusion du plan de modernisation du service public de l'Éducation nationale (mai 1991) et celle du programme pluriannuel de modernisation du M.E.N.R.T. (août 1999), huit années se sont écoulées. Certes, elles ont vu s'affermir quelques idées-force que beaucoup partagent aujourd'hui : le principe de subsidiarité, la déconcentration, l'importance attachée à l'établissement et aux ressources humaines... Cependant, au long de cette période, l'administration centrale n'a pas toujours donné l'image d'un pilotage ferme et clair d'une politique renouvelée des personnels non plus qu'elle ne s'est montrée particulièrement exemplaire dans la gestion de ses propres agents. Il est vrai que la réduction constante des effectifs et la nécessité de s'adapter régulièrement à des périmètres variables, commandés par la structure gouvernementale de la période, n'ont pas facilité la conduite d'actions fortes dans la durée.

1. UNE GESTION PROPRE TRÈS CONTRAINTE ET ENCORE PEU QUALITATIVE

1.1. Le souci dominant de l'organisationnel

L'administration centrale a surtout vécu une constante réduction de ses effectifs et, dans les toutes dernières années, une importante réorganisation et une déconcentration accélérée.

Les effectifs réels, hors secteur de la recherche, de rattachement récent, ont diminué de plus de 500 personnes depuis 1991. Si l'on compare l'état des services en 1998 au regard de leur situation de 1991, on note que la DPE actuelle, qui regroupe maintenant la gestion des enseignants du supérieur est constituée de 419 agents alors qu'en 1991, DPE et DPES (qui, à l'époque comprenait le bureau des emplois) en regroupaient 604. De son côté, la DESCO, avec 294 personnes couvre aujourd'hui, à quelques différences près, le champ antérieurement tenu avec 440 agents par la DLC et la DE de l'époque.

Depuis l'été 1997, l'officialisation étant intervenue par un décret du 15 décembre de la même année, les services centraux ont connu de profondes modifications de structures, qui ont beaucoup accaparé les responsables et les personnels pendant deux ans, tant pour régler des déménagements, des installations, que des affectations et des mobilités de personnels. Cinq directions sur 17 ont disparu, ainsi qu'un service, 4 sous-directions, 26 bureaux ou structures équivalentes.

Ce resserrement de l'administration centrale a été naturellement et fermement accompagné, selon l'annonce en conseil des ministres du 14 octobre 1998, d'une " *politique globale de déconcentration qui concerne l'ensemble des personnels de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur* ". On citera pour mémoire les très importantes mesures prises pour le mouvement 1999 des personnels du second degré, la déconcentration engagée des gestions des enseignants du supérieur ainsi que celle des ITARF.

Ces trois phénomènes, qui correspondent à une intention pérenne des pouvoirs publics au regard des administrations centrales dans le cadre général d'évolution des services de l'Etat, radicalisée depuis deux ans et demi par la volonté particulière du ministre, ont pris le pas, compte tenu de la pression ambiante, sur des préoccupations plus qualitatives de gestion des personnels.

1.2. Les aléas du " qualitatif "

Un regard sur le passé montre, qu'en dépit d'efforts menés pour traiter des situations individuelles et de certaines réalisations intéressantes, le traitement du qualitatif a plutôt régressé, jusqu'à l'automne 1999 du moins.

Certes le **traitement individuel** des agents n'est pas absent des préoccupations et du quotidien des services gestionnaires. La directrice de la DA, pour sa part, constate que " *de fait, l'on consacre beaucoup de temps à régler des problèmes individuels et des cas... qui arrivent au jour le jour, en ordre dispersé, tout le monde s'occupant de tout... Ainsi, tel responsable, rencontré, ayant fait affaire directement sans passer par la DA, s'étonne auprès de celle-ci de n'avoir pas encore reçu la personne souhaitée ! !...* ".

A propos des **indemnités**, les rapporteurs ont souhaité examiner dans quelle mesure une gestion individualisée avait été mise en œuvre dans ce domaine, en étudiant selon quelle logique et quels critères l'attribution des indemnités de l'encadrement moyen de l'administration centrale (152 chefs de bureau) était faite.

Les personnels de l'administration centrale bénéficient d'un **régime indemnitaire** qui globalise deux primes : l'indemnité pour travaux supplémentaires et la prime de rendement, indépendamment des régimes spécifiques attachés à certaines fonctions (prime informatique, NBI pour les gestionnaires de personnels par exemple).

Hormis la limite des taux maxima par corps et grade, les primes relèvent de la politique de chaque direction, les informations diffusées aux partenaires lors du CTP portant sur les attributions moyennes et maximales par grade mais ne comportant pas les règles d'attribution des directions.

De l'examen des informations fournies en fin d'année par la DA, qui mériteraient plus amples investigations, les quelques observations brutes suivantes peuvent être faites:

- Les primes des APAC de 1^{ère} et 2^{ème} classes se situent entre 67 000 F et 101 700F par an, sachant que l'attribution maximale allouée concerne un APAC de 2^{ème} classe (soit un écart de 2 900F/mois).
- Certaines directions pratiquent un taux identique pour la première classe mais pas pour la seconde classe. D'autres directions appliquent une modulation de plus de 40 %, sans que les principes présidant à cette modulation soient connus. Une autre direction pratique des attributions tout à fait homogènes. L'examen des données ne laisse apparaître à niveau égal aucun lien entre grade, indice et primes, la rémunération totale attachée à la fonction de chef de bureau allant de 223 000 à 370 000 F.

Il semble donc que les différences tiennent soit à une volonté particulière d'un directeur considéré, soit à l'histoire propre du chef de bureau (dans la mesure, par exemple où celui-ci était détenteur d'un montant de prime donné dans son service antérieur, on s'efforce de le lui garantir dans son nouveau poste).

En l'état, on voit donc que le régime, tel qu'il fonctionne actuellement, ne semble pas jouer un rôle moteur dans la gestion des cadres de cet échelon. Pour ce faire, il conviendrait de lier les attributions indemnitaires, c'est d'ailleurs le vœu de la DA, à un travail de cotation des bureaux et de meilleure évaluation des personnes, permettant de faciliter les évolutions de carrière et les mobilités. Il va de soi que doit être laissée aux directeurs la liberté d'appliquer des choix, après un affichage interne clair de leurs critères.

Toutes proportions gardées, le même type de constat peut être fait dans les services académiques⁶. Certes, des services se livrent à des modulations, au regard de montants d'ailleurs notoirement plus faibles que ceux de l'administration centrale, mais il semble bien qu'à l'Éducation nationale, pour les personnels d'encadrement tout au moins, le ressort indemnitaire ne soit guère mis en œuvre, voire ne soit pas jugé très pertinent pour sanctionner les mérites.

Dans un autre domaine, le ministère a engagé des moyens pour améliorer **l'environnement et les conditions de travail** des personnels, en rapport avec la modernisation et les réorganisations. Menée depuis plus de dix ans, cette politique a connu des développements importants ces deux dernières années en matière de travaux d'aménagement (près de 40 MF en 1998, 28 MF en 1991) avec notamment la rénovation de plus de 200 bureaux. Un effort spécial a été porté sur les équipements bureautiques (15 MF en 1998 pour 10 MF en 1997), permettant d'acquérir en une année 557 P.C. et portables (même si les comparaisons n'ont guère de sens en cette matière très mouvante, notons qu'en 1988 la totalité du parc installé était seulement de 551 postes).

Dans le domaine de **l'hygiène et de la sécurité**, depuis sa création le 21 juin 1996, le comité d'hygiène et de sécurité a enregistré des avancées significatives, appréciées positivement par les représentants du personnel : instauration de registres de sécurité, visites de prévention, moyens renforcés du service médical, installation des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) par site, nantis de lettres de mission, plan de prévention des risques professionnels, formation des personnels des restaurants.

On peut relever aussi des évolutions intéressantes sur certains points ou des innovations dans certains services.

⁶ Dans l'académie **d'Orléans-Tours**, les chefs de division reçoivent une enveloppe globale et ont toute latitude pour moduler les attributions aux intéressés en justifiant leurs choix. Cette démarche intéressante suppose cependant que la définition des critères soit connue de tous.

Le ministère réalise régulièrement chaque année depuis 1989, c'est tout à son mérite (car d'autres administrations ne font pas toujours cet effort), un état de l'administration centrale, sorte de “ **bilan social** ”. On peut ainsi y noter la progression sensible du temps partiel (482 bénéficiaires en 1981, 538 en 1998), la diminution des congés ordinaires de maladie (36 444 journées en 1991, 21 557 journées en 1998), celle des jours de grève (142 jours en 1991, 47 en 1998) ou les progrès réalisés quant à la parité hommes-femmes pour l'encadrement supérieur : 36,8 % de cadres supérieurs femmes en 1998 contre 25 % en 1995.

Par ailleurs, sans qu'il s'agisse là d'un inventaire exhaustif, il convient de souligner quelques réalisations qui vont dans le sens d'une gestion plus qualitative des personnels.

Ainsi, la direction de l'administration a-t-elle pris l'initiative depuis janvier 1998, d'instaurer à titre expérimental une “ **commission d'aide à la réinsertion** ” destinée à aider des agents qui, pour des raisons diverses, ont quitté depuis un temps l'administration centrale. Constituée de membres des deux bureaux de gestion des personnels et de la formation, d'un médecin et d'une assistante sociale, elle a en charge une cinquantaine de personnes pour lesquelles sont organisés itinéraires individualisés de formation et stages de réintégration (de un à trois mois). Les résultats ayant été jugés très positifs, ce dispositif a été officialisé par une circulaire de décembre 1998.

Le bureau de la formation, outre l'accompagnement de séminaires relançant dans quelques directions (DA, DPE, DPATE) des projets de service, et comportant un volet R.H, a piloté un groupe des cadres de la sous-direction des ressources humaines de la DA qui ont travaillé sur sept journées à la “ **conduite d'un projet GRH** ”. En outre, il a formé à la mission de conseil (dont un volet GRH) un réseau de dix “ **conseillers de formation** ” dans les directions.

A la **direction de la recherche**, l'exercice de la tutelle des établissements, point central de l'activité de cette direction, a incité à engager une **démarche de GRH** : pour clarifier d'abord, à partir d'un travail en équipe, les missions et les tâches de chacun en mettant en parallèle fiches nominatives et actes de responsabilité finement décrits (voir fiche type en annexe 3.1), pour procéder ensuite à un suivi personnalisé au travers d'entretiens annuels d'activité.

Sur le registre plus délicat de la reconnaissance du mérite, à **PIGAENR**, on signalera depuis trois ans un particulier effort de réflexion et d'outillage, concerté avec les représentants des inspecteurs, pour assurer le suivi et l'évaluation des travaux de chacun (**plans et rapports d'activité**) et les traduire, avec la transparence nécessaire, dans la répartition des primes et, dans une certaine mesure, à côté de l'ancienneté, dans la préparation des promotions.

Toutefois, ces divers éléments positifs ne permettent pas de masquer des **insuffisances, voire une régression de l'administration centrale** par rapport à ses intentions passées et à certaines réalisations qui allaient dans le sens du qualitatif.

Des idées de réforme et des actions nées dans les années 1989-92, ou bien n'ont pas été suivies d'effet ou bien n'ont été mises en œuvre que partiellement.

La dynamique des **projets de service**, fortement engagée au début des années 1990, déclinée avec fermeté et persévérance dans certains services (exemple de l'ex-CDFA, cité justement par Lionel CHATY⁷), est retombée à partir de 1994, pour ne renaître qu'en 1999.

Le rapport “ **Centrale 2000** ”, déposé en janvier 1993, repris timidement dans le Nouveau Contrat pour l'École en 1994 (“ *moderniser l'administration centrale* ”, l'accent étant mis sur le “ *pilotage par objectifs* ”), bien qu'il ait reçu l'onction du comité interministériel de la réforme de l'Etat en mai 1996, s'est vu utilisé occasionnellement comme une référence quasi mythique dans des rapports divers sur l'organisation et le fonctionnement des services ou comme la justification de telle décision ponctuelle (comme la création d'agence ou la réduction de sept à trois des directions en charge de personnels), mais les restructurations intervenues ne se sont pas accomplies selon la logique de projet, de coordination et de participation qui avait été recommandée à l'époque. On pourrait s'y reporter utilement encore pour ce qui concerne tout spécialement le pôle “ ressources humaines ”.

Le **collège des directeurs**, qui pendant longtemps avait permis d'assurer une coordination en matière de gestion des personnels de la centrale (partage des informations et des problèmes, détermination et gestion des effectifs de référence, examen des promotions pour l'encadrement...), ne se tient plus depuis plusieurs années ou bien a perdu toute influence par rapport au cabinet.

L'important travail d'analyse et de gestion prévisionnelle entrepris à partir de 1996 auprès de toutes les unités centrales, “ **missions, activités, moyens** ” (M.A.M.), n'a été utilisé que pour accompagner les restructurations puis a été laissé à l'abandon pendant deux ans, avant d'être relancé (voir infra).

Dans les bilans comparés de l'administration centrale, on a noté précédemment certains chiffres illustrant des progrès. Il convient aussi de s'interroger sur d'autres chiffres, plus inquiétants encore si l'on garde en mémoire la réduction des effectifs, puis sur deux constats relatifs à la formation et à l'encadrement.

Les données chiffrées concernent d'abord **les recrutements et les promotions**. Alors qu'en 1991, l'administration centrale recrutait (concours et recrutements directs) 226 agents, en 1998 l'apport n'est plus que de 62. Les promotions de titulaires, de 259 en 1991, ne sont plus en 1998 que de 178. Celles de non-titulaires passent de 16 à 3 dans la même période. Ces données ne manquent pas de peser sur le climat social.

L'administration centrale vieillit : de 41,7 ans en 1991, la moyenne d'âge atteint aujourd'hui plus de 45 ans. Faut-il mettre ce chiffre en relation avec l'accroissement des congés de longue durée, de longue et grave maladie (72 en 1991, 108 en 1998) ?...

Au regard des flux et de la mobilité, les importants mouvements vécus dans le cadre de la réorganisation (surtout le fait des cadres A), masquent une **mobilité toute relative**. Certes, 43 mises à disposition (MAD), intervenues en 1998, viennent s'ajouter à 41 MAD destinées en 1997 à renforcer les universités; mais on note par ailleurs que seulement 17 personnes ont quitté le siège central pour les services déconcentrés et les établissements, suite à la déconcentration des personnels du second degré. De fait, la mobilité interne, toutes catégories confondues, n'a porté que sur 100 agents en 1998 pour 200 en 1991.

⁷ L'administration face au management-1997-L'Harmattan.

Le **budget de l'action sanitaire et sociale** en faveur des personnels de l'administration centrale demeure strictement identique en 1998 à celui de 1991 (7,8 MF hors recherche), soit une progression en huit ans, et en francs courants, de moins de 2,5 % par agent ! Un audit de l'action des différentes associations, oeuvrant dans ce domaine et recevant des subventions du Ministère, serait sans doute utile pour développer les complémentarités.

Quant au secteur de la formation des personnels, il a connu une régression notable, non dans le sérieux et la qualité de ses interventions, mais dans ses moyens et son fonctionnement. Quelques données comparatives sont particulièrement illustratives d'une évolution d'autant plus étonnante que la formation constitue l'un des leviers les plus commodes et efficaces pour la modernisation des services et l'accompagnement d'une politique des personnels.

Les journées stagiaires, de 17 317 en 1991 chutent à 13 768 en 1998, la durée moyenne des formations passant de 3,64 à 2,7 jours. 2 170 personnes physiques les ont suivi en 1998, 4 757 en 1991.

Certes les enveloppes correspondant aux demandes des directions augmentent (5 076 journées contre 4 595) ainsi que les préparations aux concours (4 402 contre 2 257) ; par contre, les formations ayant trait à la compréhension et l'expression et à l'environnement éducatif diminuent fortement : 375 jours contre 1 968 pour les premières, 619 contre 1 412 pour les autres. Même en ce qui concerne l'informatique, et malgré les 600 jours d'initiation à Internet suivis à la Cité des Sciences, on constate une retombée (2 765 journées en 1998, 3 996 en 1991). Le budget consacré à la formation, avant d'être relevé en 1999 (8 MF, dont la moitié s'est trouvée gelée pendant quatre mois), avait été en diminuant (5,3 MF en 1997, 6,2 MF en 1991).

L'organisation et le fonctionnement de l'ancien C.D.F.A ont été fortement bouleversés et perturbés depuis 1996 :

- d'abord, du fait de son éclatement en deux entités et de l'installation laborieuse de la partie consacrée aux personnels déconcentrés à POITIERS ;
- ensuite, en raison du sort réservé à la structure chargée de la formation des personnels de l'administration centrale (devenue un simple bureau de la DA, avec toutefois le maintien de la notion de centre de responsabilité, reprise de 1995, et une lettre de mission intéressante à ce titre – voir annexe 3.2) qui, encore fin 1999, se trouve victime des réorganisations et des déménagements des services.

Doté de six salles de cours, de quatre salles bureautique, d'un laboratoire de langue, d'un excellent centre de documentation et d'un amphithéâtre, il est envisagé maintenant de le couper en deux : entre la rue Danton (réservée à la DRIC) et des locaux rue d'Ulm qui ne paraissent guère convenir, notamment pour des raisons de sécurité. Outre le coût de ces opérations, qui viendrait se surajouter à celui des investissements passés, on ne peut que déplorer ici la situation actuelle et les incertitudes qu'elle entraîne pour les personnels du centre et surtout pour ses usagers. L'intention non avouée serait-elle d'externaliser complètement le centre et de lui donner moyens et autonomie ?

On terminera le tour d'horizon de la situation des personnels de l'administration centrale par les grandes lignes d'une **étude de BVA et d'un rapport sur les cadres supérieurs** du ministère, administrateurs civils pour la plupart, travaux commandités par la DA, pour ce qui concerne notre sujet.

De cette étude, conduite à partir d'un questionnaire, ce rapport retient⁸ :

- *“ les cadres supérieurs réagissent de façon positive à la démarche de modernisation...La gestion de proximité leur apparaît revêtir dans l'administration une importance croissante qu'il serait nécessaire de développer... L'encadrement supérieur souhaite, de façon majoritaire, voir se développer...des dispositifs d'évaluation des personnels... Les cadres supérieurs jugent de manière assez positive les conditions dans lesquelles ils exercent leurs missions et leur environnement de travail... ”*
- *une attente forte a été exprimée en ce qui concerne l'amélioration de la gestion de leur carrière (transparence, mobilité, démarche métier, gestion prévisionnelle, etc. ...) de leur situation matérielle (revalorisation indiciaire et des régimes indemnitaires) et de leurs débouchés (2^{ème} partie de carrière) ”.*

De son côté, le rapport met fortement l'accent sur les faiblesses du recrutement et le vieillissement des cadres, l'inexistence d'une mobilité organisée, l'insuffisance des instruments pour la gestion qualitative et prévisionnelle des emplois et des compétences, l'absence de dispositif d'évaluation, les problèmes de structure et de fonctionnement des services. Peu ou prou, il estime que ces constats peuvent être transposés à l'ensemble de l'encadrement intermédiaire et formule un certain nombre de propositions qui, probablement, inspirent déjà certaines démarches récentes.

Il semble, en effet, que depuis septembre 1999, les grandes réorganisations et lignes de réforme ayant été lancées, l'administration centrale amorce une démarche plus réfléchie et assurée de gestion qualitative de ses personnels.

⁸ Rapport sur l'encadrement supérieur compte rendu de mission. A. Rot (Octobre 1999).

1.3. L'affichage récent d'une politique et de premières démarches

Selon les instructions de la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998, le ministère a arrêté officiellement en juin 1999 un **programme pluriannuel de modernisation (P.P.M.)**, en partie engagé dès 1998, dont, pour l'administration centrale et l'amélioration de la gestion des ressources humaines, plusieurs lignes commencent à être déclinées.

Outre l'affirmation du principe de subsidiarité et du parachèvement du processus de déconcentration de la gestion des personnels, l'exposé des motifs met en avant "*comme corollaire une réflexion sur l'évolution des missions de l'administration centrale et un accompagnement de ce changement par une politique de ressources humaines et par une modernisation des gestions*".

En reprenant le texte du programme, et sans qu'il soit réaliste d'en évaluer déjà les effets (un tout premier comité de suivi s'est tenu en décembre 1999), on citera les intentions principales et les deux premières actions engagées qui portent sur du qualitatif :

- **la création d'une mission de l'encadrement supérieur** (fiche 4 du programme) :

Initialement confiée à un IGAEN qui a conduit l'étude de préfiguration et réalisé le rapport mentionnés supra, cette mission est prolongée depuis septembre 1999 par un administrateur civil, rattaché à l'adjoint de la DA II a pour tâche d'être le correspondant des corps administratifs de l'encadrement intermédiaire. Outre l'écoute et le conseil des cadres, il devra, d'ici juillet 2000, faire des propositions d'aménagement de leur mode de gestion, d'amélioration du dispositif de formation les concernant et, si besoin est, d'organisation des services. Après plusieurs semaines de fonctionnement et des avis contrastés, il est encore prématuré de faire un bilan sur ce point.

- la relance de la **démarche de projets de service** (fiche 17 du programme) a pour objectifs de :
 - "*dégager, au sein de chaque direction, des axes d'évolution à moyen terme permettant à l'administration centrale : de développer et recentrer ses missions sur le pilotage et l'évaluation, d'améliorer la performance de son organisation, de son fonctionnement et de ses méthodes de travail, de développer une véritable politique des ressources humaines ;*
 - *mobiliser l'ensemble des personnels dans une démarche participative ;*
 - *mettre en commun les actions engagées par les directions, en vue d'en favoriser la cohérence*".

Sous cette rubrique, multiforme et ambitieuse, qui a donné lieu à de premiers séminaires et travaux, en harmonie avec l'intention affirmée par ailleurs (fiche 6 – "*la mise en place d'une politique d'évaluation des personnels*"), on signalera plus spécialement l'installation d'un groupe de travail sur **l'entretien annuel d'activité**, piloté par la DA et animé par l'adjoint du directeur de la recherche (lequel, comme nous l'avons évoqué supra, pratique la démarche dans sa direction, après l'avoir menée précédemment à l'INRA). Ce groupe doit proposer méthode et outils afin d'introduire progressivement en 2000, avec l'implication des équipes de direction et sur la base du volontariat, une application de l'entretien aux personnels d'encadrement.

Afin de piloter et coordonner l'ensemble des démarches, le ministre a décidé de désigner comme **DRH de l'administration centrale**, le chef de service adjoint à la directrice de la DA, laquelle a instauré et anime un réseau de correspondants privilégiés, adjoints des directeurs. Outre la formation continue et l'entretien déjà cités, les travaux engagés portent sur : l'actualisation des données de l'enquête précitée sur missions-activités-moyens (il s'agit, à partir d'une nouvelle enquête auprès des agents de mieux ajuster les effectifs de référence, dont le

principe est remis en vigueur, aux missions et aux besoins), la préparation du mouvement 2000, la rénovation du système d'information et la définition de tableaux de bord⁹, le thème secrétariat/assistance¹⁰.

A ce stade de nos informations et à la date de rédaction du rapport, l'IGAENR, d'ailleurs formellement chargée de participer au comité de pilotage du P.P.M, voire d'évaluer certaines de ses lignes d'action, ne peut que saluer les intentions affichées et témoigner de son intérêt pour les premières démarches enclenchées, en formant le vœu qu'elles s'inscrivent dans la durée, ce d'autant qu'elle a souvent dû constater et déplorer en diverses occasions qu'un certain nombre d'orientations ou d'impulsions n'ont pas été relayées ni suivies.

2. UN MANQUE DE CONSTANCE DANS LE PILOTAGE

C'est le sujet récurrent du pilotage à, et par l'administration centrale, dont on est en droit de souhaiter qu'il devienne de meilleure qualité. Sur le registre des démarches qualitatives innovantes initiées depuis dix ans, nous retiendrons quelques illustrations contrastées de ce constat sous l'angle, d'une part, de la gestion des personnels d'encadrement, d'autre part des grands chantiers de modernisation impliquant la gestion des personnels.

2.1. La gestion des personnels d'encadrement

L'encadrement du ministère comprend essentiellement les corps de direction, d'inspection et d'encadrement administratif supérieur. Ces corps ont au moins deux caractéristiques communes.

En premier lieu, c'est de la qualité de leur management, de leur expertise et de leur coopération que dépend en grande partie le bon fonctionnement du système éducatif sur le terrain.

En second lieu, leur gestion est comparable : ni complètement centralisée, ni complètement déconcentrée, elle est partagée entre l'administration centrale et les recteurs. Toutefois, le partage des tâches et l'articulation entre ces deux pôles ne sont pas très clairs. Il semble souhaitable d'aller plus loin dans la déconcentration en donnant plus de responsabilité aux recteurs, en matière de promotion par exemple, car ce n'est pas le rôle d'une direction d'administration centrale de gérer directement un grand nombre de cadres.

Encore faudrait-il que les **recteurs** soient bien préparés par leur recrutement et leur formation d'accompagnement à piloter l'encadrement supérieur de leur académie. Ce n'est pas le cas. Le recrutement des recteurs est aujourd'hui une survivance étonnante du XIX^{ème} siècle. Fondé sur la seule qualification universitaire attestée par un doctorat d'État, ce recrutement ne donne apparemment pas la priorité aux qualités relationnelles,

⁹ Les responsables de la DA. estiment eux-mêmes que les services centraux, s'ils disposent de nombreuses données, ne possèdent pas encore un système d'information ni un tableau de bord (c'est d'ailleurs l'un des chantiers ouverts par le P.P.M.) leur permettant d'accompagner leurs ambitions. Nous reviendrons plus loin (ch. VI 3) sur cet aspect fondamental.

¹⁰ Ce thème fait l'objet d'une commande particulière auprès de l'IGAENR.

aux compétences managériales, à l'expérience de la direction de grandes organisations éducatives¹¹. Cette situation est aggravée depuis la disparition de toute formation personnalisée à cet emploi, un temps initiée.

L'Éducation nationale est ainsi le seul ministère qui confie des responsabilités territoriales aussi importantes à des hauts fonctionnaires dans de telles conditions. Il est donc proposé d'engager une réflexion sur l'ouverture du vivier des recteurs et sur l'institutionnalisation d'une formation d'accompagnement à leur prise de fonction, comme il en est pour les préfets. Il ne s'agit en rien de nier la spécificité de l'action du recteur au demeurant clairement actée par l'article 6 des décrets n° 82-389 et 82-390 du 10 mai 1982. Ces décrets récemment modifiés dans le sens du renforcement des pouvoirs dévolus aux préfets par les décrets n° 99-895 et 99-896 du 20 octobre 1999 n'ont aucunement altéré les prérogatives du recteur. L'inspection générale de l'administration estime qu'il est possible d'améliorer les capacités managériales du corps rectoral sans agiter la menace de le voir passer sous la coupe du corps préfectoral.

C'est enfin l'intérêt commun des cadres de l'administration centrale et des services déconcentrés de bien connaître les contraintes et les méthodes d'action de l'autre niveau. Dans ces conditions, il faut sans doute aller plus loin en termes d'échanges que des mobilités occasionnelles laissées à l'initiative de chacun. Il faut sans doute engager une réflexion sur les postes de responsabilité, sur les profils de carrière, sur un accès plus ouvert et plus équitable aux emplois de direction. Il paraît également souhaitable, à l'instar d'autres ministères et dans le sens des travaux engagés par le ministère de la fonction publique, d'envisager un rapprochement entre les statuts et les régimes indemnitaires des corps d'encadrement qu'ils soient centraux ou déconcentrés.

2.1.1. La gestion des personnels de direction

La gestion des personnels de direction est partagée entre la DPATE et les recteurs.

Le bureau des personnels de direction, actuellement dirigé par un APAC, comprend 18 personnes dont 6 de catégorie A. C'est a priori un effectif modeste et de qualification moyenne pour gérer près de 14 000 personnes qui constituent l'encadrement de base du ministère.

Il intervient principalement dans deux domaines : le recrutement, les affectations et mutations.

En ce qui concerne le recrutement, ce n'est pas le bureau spécialisé de la DPATE (C4), mais le bureau de gestion (B3) qui a en charge l'organisation complète des concours. Les questions d'emplois budgétaires, dépendent de la DAF et de la DESCO. Les postes à mettre aux concours, à un horizon de 3-4 ans, sont déterminés en liaison avec le bureau de la gestion prévisionnelle de la direction (DPATE A2).

Le bureau élabore des brochures pour les candidats ainsi que des instructions à l'intention des recteurs et des présidents de jurys sur les besoins de l'institution.

Tous les postes ouverts sont pourvus avec des listes complémentaires très réduites, de l'ordre de 10 à 12 personnes pour environ 750 lauréats en 1999. Le nombre de postes vacants qui avait dépassé un millier en 1998 est redescendu à moins de 300 en 1999, du fait que les deux promotions recrutées en 1998 et 1999 ont pris leurs fonctions simultanément. La quasi totalité des postes vacants sont des postes d'adjoint de petits collèges ruraux.

¹¹ Il est vrai que de nombreux recteurs ont été présidents d'université mais il est non moins vrai que l'exercice

S'agissant des **affectations et des mutations**, chaque candidat à l'un des deux concours émet 36 vœux d'affectation dont le dernier " en extension ". Pour décider, l'administration prend en compte les vœux émis, les avis des recteurs, le rang de classement, les caractéristiques des postes à pourvoir. En général, la plupart des lauréats reçoivent une affectation conforme à l'un de leurs cinq premiers vœux.

A l'issue de leurs deux ans de stage, les personnels de direction sont titularisés sur avis favorable du recteur. En cas de doute, un rapport est demandé à l'IGEN-VS. Les refus de titularisation, entraînant retour dans le corps d'origine, sont limités à 1 % (7 en 1999 pour environ 700 stagiaires).

Les personnels de direction, y compris les stagiaires, sont soumis à une clause de continuité. Ils doivent rester au moins trois ans dans chaque affectation, les exceptions étant rares. Symétriquement, une clause est actuellement envisagée pour lutter contre les trop longs séjours et les recteurs sont incités à faire bouger les personnels de direction en place depuis plus de dix ans.

Après avoir rappelé l'importance du bon fonctionnement de l'EPL, le rapport BLANCHET regroupe ses propositions à l'égard des personnels de direction en cinq priorités :

- faciliter l'accomplissement des tâches ;
- moderniser le pilotage ;
- affermir le rôle des chefs d'établissement et de leur équipe ;
- favoriser l'accès à la fonction ;
- accompagner les carrières des personnels de direction.

Ces propositions sont actuellement soumises à la concertation avec les organisations syndicales.

En définitive, la DPATE a le souci de piloter finement la gestion des personnels de direction. Elle souhaite trouver pour chacun, en liaison avec les recteurs, l'affectation la plus appropriée. Toutefois, de l'avis de ses usagers, la DPATE n'a pas encore les effectifs, les compétences et les outils de ses ambitions.

2.1.2. Les personnels d'inspection

Ils font l'objet d'un grand nombre de rapports (voir annexe 4), et l'on peut émettre l'hypothèse de difficultés concernant leur corps.

Organisés en deux corps distincts, (on ne traitera pas ici des inspections générales), ils constituent un ensemble de près de 3000 inspecteurs territoriaux.

Les IA-IPR, au nombre de 1100 environ, comprennent 140 IA-DSDEN (y compris les IA adjoints), et plus de 900 inspecteurs pédagogiques disciplinaires. Sont également compris dans ce corps les conseillers techniques des recteurs (DAFCO, DAET, CSAIO).

Les IEN, au nombre de 1900, comprennent 1200 IEN chargés de circonscription du premier degré, (IEN-CCPD) et 700 IEN-Inspecteurs de l'enseignement technique (IEN-IET) et des inspecteurs de l'orientation (IEN-IIO).

du mandat de président élu est, en terme de management-, très particulier.

Ces personnels sont gérés de façon centralisée par le bureau DPATE B2, dirigé par un attaché principal, qui a la particularité de gérer **à la fois les postes et les personnes**.

En ce qui concerne le recrutement ou encore la détermination des postes à pourvoir, on s'interroge sur la nature des critères d'implantation des postes en académie. La DPATE déclare jouer le rôle d'arbitre entre l'IGEN et les recteurs. Elle décide, en accord avec la DAF, du nombre de postes ouverts aux concours. La gestion prévisionnelle de ces corps est très difficile, car les emplois occupés sont très différenciés.

Par ailleurs, indépendamment du recrutement des candidats IEN qui sont toujours nombreux au concours, la carrière d'IA-IPR n'attire plus les professeurs de CPGE qui constituaient auparavant le principal vivier des candidats aux fonctions d'IA-IPR disciplinaires.

En effet, les contraintes du métier, l'acceptation du poste proposé à l'issue de la formation constituent, avec la faible attractivité du salaire, des freins à la motivation pour cette fonction.

Ceci est particulièrement criant pour les IA-IPR d'anglais et de sciences physiques, en nombre insuffisant.

Des efforts ont été faits tant par la sous-direction de la formation de la DPATE avec une campagne de publicité pour cette fonction, que par l'IGEN elle-même, auprès des enseignants désireux de s'impliquer dans une fonction plus managériale. Le résultat des préinscriptions au concours 2000 était encourageant (750 préinscriptions pour 100 places contre 250 pour 60 places en 1999).

L'avis du recteur n'est pas sollicité au moment de la **première affectation**. **En revanche**, il est donné pour les demandes de mutations ultérieures. Par ailleurs, il semble que le dialogue et la coopération soient plus manifestes entre les recteurs et la sous direction pour les nominations des conseillers techniques.

Est-ce que les inspecteurs sont **formés à la GRH** ?

En formation initiale, on peut répondre que pour l'apport de connaissances, la sous-direction de la formation remplit sa mission. Toutefois, il est mal aisé d'insuffler des qualités managériales, indispensables à une gestion de proximité, à des personnes qui n'en sont pas porteuses, et le *“ recrutement actuel ne se préoccupe pas de détecter les aptitudes aux fonctions d'encadrement, ni dans la nature des épreuves, ni dans leur contenu ” (un responsable de formation)*.

En formation continue, *“ il n'y a pas d'affichage de politique de formation continue de l'encadrement. D'ailleurs, il n'y a pas de ligne budgétaire spécifique ”* (responsable de formation). Toutefois, certaines académies ont le souci de développer ces compétences chez leurs inspecteurs, au cours de séminaires où le recteur est présent ainsi que ses conseillers techniques. (Bordeaux, Nancy-Metz)

Les créations en cours des pôles de formation (CAFA-EAVS- et ex-MAFPEN), devraient permettre la mise en place de formations catégorielles, où les inspecteurs pourraient développer leurs qualités managériales en même temps que les chefs d'établissement et les cadres administratifs.

L'élaboration à titre expérimental d'une **procédure d'évaluation des IA-DSDEN** a été menée sur quelques académies, avant d'être généralisée à l'ensemble du territoire. Elle doit permettre une meilleure appréciation des

compétences des inspecteurs, pour une nomination ultérieure en rapport avec celles-ci. Une lettre de mission du recteur à leur arrivée, permettrait de leur fixer des objectifs et de vérifier, en fin de mandat, s'ils ont été atteints.

Un timide essai d'introduction “ *du qualitatif et du mérite* ” – pourtant expressément demandé par le ministère du budget – dans l'établissement des listes d'aptitude à la hors-classe des IA-IPR a eu lieu sans un véritable agrément des organisations syndicales, qui n'avaient pas eu connaissance, semble-t-il, auparavant des critères utilisés pour celles-ci.

Pour la liste d'aptitude à la hors-classe des IEN, les témoignages recueillis dans les entretiens manifestent un attachement quasi général à l'ancienneté.

En conclusion, il semble que ces personnels aient peu de visibilité sur leur gestion ; ils construisent le plus souvent seuls leur parcours professionnel, sans que l'institution ne s'occupe de gérer avec prospective ces cadres supérieurs qui font l'objet, dans le secteur privé de soins ardents. On pourrait envisager, comme dans les très grosses entreprises, un “ référent national ”, sorte de DRH national, qui pourrait les aider et faciliter la construction, pour ceux qui le souhaitent, d'un véritable parcours professionnel.

2.1.3. *La gestion des secrétaires généraux*

La gestion de l'encadrement administratif supérieur des services déconcentrés et établissements publics, (secrétaires généraux d'académie, secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire-SGASU, secrétaires généraux d'université, et de grands établissements, soit un effectif d'environ 360), est assurée de façon complètement individualisée par la DPATE.

Ces fonctions correspondent statutairement, à des emplois fonctionnels ouverts aux CASU, pour lesquels ils constituent le débouché principal et naturel¹², aux administrateurs civils, aux IGAENR, ainsi qu'aux APASU pour l'emploi de SGU. Les SGASU ont accès à l'emploi de SGA. Ces emplois ouvrent l'accès, dans des conditions améliorées depuis le décret du 13 octobre 1999, au corps de l'IGAENR.

Les vacances de postes font l'objet d'une large diffusion par le BOEN et Internet. L'autorité hiérarchique, recteur, IA, président d'université, maîtrise le choix du candidat. Cependant, malgré le niveau de rémunération, récemment amélioré, et l'exercice de responsabilités supérieures, le vivier insuffisant et le turn-over important limitent la professionnalisation de la fonction.

Outre des qualités de management, ces fonctions requièrent impérativement des rapports de confiance avec son “ patron ”. Or, le turn-over des recteurs, encore plus celui des présidents d'université, peut entraîner une certaine instabilité dans ces fonctions et décourager de ce fait certains candidats.

L'absence de référentiels de compétences empêche de cibler et personnaliser les avis de vacances. L'inexistence de procédures d'évaluation pour des postes essentiels au pilotage d'un service ou d'un établissement, le cloisonnement des filières entre administration centrale et services déconcentrés, contribuent à ce que ces fonctions ne s'inscrivent pas dans un parcours de carrière clairement défini, fondé sur une mobilité fonctionnelle.

¹² Les CASU occupent 90% des emplois de SGASU, 60% des emplois de SGU, 60% des emplois de SGA.

2.1.4. La gestion des CASU

La gestion du corps des CASU a été longtemps imprégnée de l'histoire et de l'identité forte des corps de l'intendance. Les CASU constituent, dans les services déconcentrés, qu'ils soient responsables des grosses agences comptables, des services des inspections académiques ou des divisions des rectorats, les pivots de la mise en œuvre des politiques de l'administration de l'éducation nationale.

Ces personnels ont toujours bénéficié d'une écoute individualisée de la part de l'administration; en 1988, leur gestion a été rattachée à la direction des personnels d'inspection et de direction.

Le souci d'une gestion de cadres, se préoccupant davantage de la valorisation des compétences managériales et des besoins des services en ce domaine, est clairement affiché par la direction gestionnaire.

Le premier obstacle à une gestion plus individualisée de cette catégorie de personnels est le nombre insuffisant de candidats aux concours : 101 présents au second concours en 94, 127 en 95, 129, en 96, 151 en 97 et 180 en 99 pour 40 postes ; malgré une situation plus favorable à cette dernière session, le jury n'a pourvu que 38 postes. Les perspectives d'évolution fonctionnelle, la diversité des fonctions et des responsabilités ont sans doute contrebalancé le faible écart indiciaire entre l'indice terminal des CASU et celui des APASU, ainsi que les contraintes liées à l'accomplissement d'une année de formation et à l'obligation de mobilité. Cependant la progression du nombre de candidats aux concours doit être confirmée.

En ce qui concerne les promotions à la hors classe, l'appréciation de la valeur professionnelle s'appuie sur la notation et prend en considération des éléments qui ne permettent pas une approche fine des compétences et capacités mises en œuvre par les candidats : nombre de points pondérés de l'agence comptable, nombre d'établissements gérés, volume financier, service mutualisateur, pour les comptables, effectifs et niveau des personnels encadrés, capacité de conception, description fonctionnelle du poste pour les CASU en service académique ou université. Un descriptif du parcours professionnel, rempli par le candidat et récapitulant les postes occupés, accompagne le dossier.

S'agissant de la liste d'aptitude des CASU, la fiche de candidature retrace le parcours professionnel et les critères d'appréciation du recteur sont ceux énumérés ci dessus.

En vue d'améliorer les conditions de choix et de classement des candidats, le rectorat de **Bordeaux** a enrichi le dossier d'une fiche d'évaluation à deux volets (annexe 3.3) : aptitudes et compétences professionnelles (connaissances, implication, pilotage, direction de projet, réactivité, capacité d'anticipation, GRH), aptitudes et compétences relationnelles, (animation d'équipe, capacité à expliciter une politique, formation de collaborateurs, innovation, mobilisation, capacité à changer de responsabilité), dont chaque rubrique fait l'objet d'une appréciation par le supérieur. Cette fiche est signée par le supérieur hiérarchique et par le candidat.

Au regard de la mobilité, les demandes de mutation sont désormais accompagnées de documents destinés à préciser les profils des agents et font l'objet d'un traitement individualisé. Le dossier comporte deux volets : une partie remplie par le candidat renseigne sur son parcours professionnel et les formations suivies, une partie est constituée des avis émis par le chef de service et le recteur sur la demande de mutation. Chaque candidat établit une fiche descriptive du poste occupé et de ses caractéristiques principales visée par le supérieur hiérarchique.

Les recteurs et IA-DSDEN sont systématiquement consultés avant l'affectation sur certains postes de chefs de division ou de chefs des services administratifs et se prononcent au vu de la fiche de parcours professionnel de chaque candidat ; il en est de même pour les affectations en universités et établissements publics nationaux.

Les CASU ont été informés des objectifs qualitatifs de ces modalités par une note qui leur était spécialement adressée. Cette démarche, qui vise à rapprocher le profil du poste de celui de la personne, devrait logiquement conduire à la mise en place d'une procédure d'évaluation.

2.2. Les chantiers de modernisation

Parmi les chantiers de modernisation qui concernent d'une manière ou d'une autre la gestion des personnels, cinq d'entre eux appellent des observations particulières.

2.2.1. Les plans de modernisation

- L'IGAEN avait déjà noté, en son temps¹³, l'absence de pilotage du **plan de modernisation de 1991** et il est intéressant de faire sur ce point un bref retour en arrière en reprenant les principales observations formulées à l'époque.

Le plan de modernisation du service public de l'Éducation nationale, publié le 30 mai 1991 se présentait en deux parties.

Sur la première partie, de présentation générale, annonçant un dispositif de mise en œuvre, les rapporteurs soulignaient : “ un *ambitieux plan de communication, une assistance méthodologique avec équipes d'intervenants internes,...des intentions qui ont été très partiellement réalisées ...un effort de formation sans précédent...* ”.

Sur la seconde partie composée de 44 fiches actions, **dont 10 se rapportaient à la GRH**, et qui, derrière une présentation apparemment homogène, était de nature et de contenu disparates, l'IGAEN notait que l'absence de continuité dans la présentation faisait que “ *le plan de modernisation n'est pas compris comme un ensemble fédéré mais comme une juxtaposition d'actions* ”.

Outre les réticences et les scepticismes, l'inspection mettait en lumière l'écart entre les ambitions affichées et les réalisations, la persistance des cloisonnements entre les différentes catégories de personnels, l'absence de conception globale de la formation continue des personnels, les pesanteurs syndicales sur les postes à profil, l'inexistence de travaux prospectifs, l'exemplarité du projet OMEGA et l'intérêt de sa poursuite...

L'adhésion à la démarche de projet de service, la constitution d'équipes intercatégorielles d'audit interne sont relevées parmi les points positifs, “ *mais c'est, sans conteste, la nature des relations entre administration centrale et les services extérieurs qui fait l'objet des transformations les plus* ”.

¹³ La mise en œuvre du plan de modernisation. Rapport de l'IGAEN n° 92.0198 de juillet 1992.

heureuses ”.

Toutes choses égales par ailleurs, bien des aspects évoqués en 1991, demeurent d'actualité au moment où un nouveau plan, triennal cette fois, vient d'être élaboré.

- **Le programme pluriannuel de modernisation** publié en juin 1999 a été soumis au CTPM et doit faire l'objet d'un compte rendu annuel devant cette instance. Il comporte, après un exposé des objectifs poursuivis, 31 fiches actions dont 12 se rapportant à la gestion des ressources humaines réparties entre trois chapitres.. Il est trop tôt pour porter une appréciation d'ensemble sur le pilotage du plan pluriannuel de modernisation (P.P.M.) qui regroupe des actions initiées depuis peu et des opérations déjà sur les rails¹⁴.

Toutefois, pour ce qui concerne les aspects qui touchent à notre sujet, on retiendra la déconcentration du mouvement, les démarches de contractualisation avec les universités et les académies et la mise en place d'un réseau consacré aux ressources humaines.

2.2.2. *La déconcentration du mouvement des personnels du second degré*

C'est un bon exemple de pilotage fort et circonstanciel d'un projet devenu décision, avec l'instauration d'un comité ad hoc, présidé par un recteur (ce pour bien marquer que cet échelon devait prendre la main), comportant les différents responsables des directions concernées (DPE, DA, DPATE, DESCO, DAF), l'IGAEN et la participation de membres du cabinet. En effet, cette opération lourde et complexe, portant sur une population très sensible et devant impérativement être réalisée selon un calendrier très serré afin de ne pas handicaper la rentrée, ne pouvait réussir sans un pilotage ferme, s'efforçant de prendre en considération et de faire traiter toutes les dimensions et les incidentes de l'opération.

2.2.3. *La contractualisation avec les universités*

L'impact de la politique contractuelle est réel sur la gestion des ressources humaines de l'enseignement supérieur; Cependant, en dépit de l'expérience intéressante des bibliothèques, ses résultats s'avèrent encore globalement décevants.

Le **contrat** est en quelque sorte **le corollaire de l'autonomie**; il permet d'organiser les rapports entre l'Etat et les établissements dans le respect de celle-ci et de la cohérence globale de la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La loi du 26 janvier 1984 évoque à plusieurs reprises le contrat dans ses articles 20, 28 et 65 notamment, ce qui lui donne un fondement juridique fort. Le contrat repose sur la notion de **projet d'établissement**; il ne peut y avoir contractualisation sans projet, sans l'expression d'objectifs aussi stratégiques et globaux que possible.

¹⁴ Les actions lourdes de communication annoncées n'ont pas été réalisées et les chantiers, dont certains étaient largement lancés avant le PPM sont multiples. Les remarques concernant la dispersion et le formalisme du précédent plan peuvent lui être appliquées. D'ailleurs la première réunion du comité de suivi du 6 décembre 1999 a conclu à la nécessité de réactualiser les objectifs et les indicateurs d'impact sur l'ensemble des fiches.

Dans cette optique, après la période pionnière commencée en 1989, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a décidé, par circulaire conjointe de la direction générale des enseignements supérieurs et de la direction générale de la recherche et de la technologie du 7 septembre 1994, que “ *les différents aspects des relations contractuelles entre l'administration centrale et les établissements universitaires seront rassemblés en un document unique* ”.

Cette approche globale amène à évoquer la gestion des emplois et des ressources humaines comme un des instruments d'une politique cohérente. On peut employer le terme “ *évoquer* ” puisque cette gestion est juste mentionnée sans aucun développement à trois reprises¹⁵.

C'est une vision très générale qui explique la faible part consacrée le plus souvent aux ressources humaines dans les projets, sauf en termes de demande d'emplois, de formation des personnels ITRAF et de volets sociaux (médecine du travail, activités socio-culturelles, restauration) plus ou moins étoffés et rarement originaux. L'essentiel se passe au moment des négociations annuelles concernant les emplois.

- **Après les débuts hésitants ci-dessus évoqués, une évolution réelle.**

En 1997 (circulaire DGES et DGRT n° 2038 du 3 juillet 1997 sur la campagne de contractualisation 1998), le ministère développe une argumentation plus cohérente sur la gestion des ressources humaines (p. 7 jointe en annexe 3.4) qui “ *est l'expression d'une politique globale d'établissement qui devra clairement être affichée dans un texte de portée générale intégrant la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des personnels que [l'établissement souhaite] conduire au cours du contrat* ”. L'accent est nettement mis sur la gestion du stock d'emplois. Des tableaux (enseignants et personnels IATOS et de bibliothèque) de prévision d'utilisation des emplois doivent être joints au projet. En ce qui concerne les IATOS, la démarche doit s'appuyer sur l'analyse par fonction. Le processus se dote d'instruments qui, même sommaires, ont le mérite d'exister ; on peut d'ailleurs se poser la question du degré de sophistication que doit présenter ce type de document pour ne pas risquer d'être à la fois mal rempli et mal utilisé.

¹⁵ Seuls deux points donnent lieu à un développement plus long : la mobilité des chercheurs et la politique prévisionnelle des emplois vue comme “ *une nécessité* ”. Par ailleurs, l'accent est mis sur la cohérence des demandes d'emplois avec les perspectives en matière de recherche et de formation, leur justification par des indicateurs plus fins que la seule référence au système SANREMO et sur le fait que “ *les créations d'emplois ne peuvent pas faire l'objet d'un engagement contractuel de l'Etat qui serait contraire à la règle de l'annualité du budget* ”.

La circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998 de la direction de l'enseignement supérieur se veut “ **refondatrice** ” ; elle insiste sur la nature du projet qui doit déterminer des axes stratégiques dont les conséquences seront tirées, en particulier, sur “ **la gestion des ressources humaines (emplois-postes-personnels)** ”. Ce point est considéré comme “ **un objectif central de la nouvelle politique contractuelle dans un contexte marqué par la stabilisation des effectifs étudiants, par des départs importants en retraite, par la volonté d'une gestion plus qualitative (postes, profils, compétences, qualification, formation) et plus prévisionnelle et par des mesures très importantes de déconcentration ; la gestion des ressources humaines doit mieux accompagner les stratégies d'enseignement et de recherche (jouvence, appui aux thématiques nouvelles...) et la modernisation de la gestion (métiers nouveaux, politique de l'encadrement...)** ”.

La circulaire décrit par ailleurs le processus de négociation et mentionne un dossier complémentaire.

Dans le droit fil de la précédente, la circulaire du 26 avril 1999 concernant la “ *vague 2000* ” est plus courte mais s'accompagne “ *des divers volets d'action qui feront l'objet des discussions contractuelles avec le ministère* ”.

Dans les annexes sur “ *l'appui aux missions* ”, une partie importante est consacrée aux ressources humaines aussi bien dans le dossier IUFM que dans les dossiers des autres établissements. Une note commune de la directrice des personnels enseignants et de la directrice des personnels administratifs, techniques et d'encadrement introduit les documents demandés (politique générale et tableaux annexes prévisionnels). La politique de prévention et de protection de la santé des personnels fait l'objet d'une fiche spécifique.

- **Les principes ont été posés et des instruments satisfaisants ont été mis au point.**

C'est ainsi que, de 1997 à 2000, ont été clairement définis les principes d'une politique qualitative de ressources humaines au service du projet global d'établissement : vision globale de la chaîne emploi-poste-personne, priorité à la gestion du stock, nécessité de la gestion prévisionnelle, liaison de la politique des ressources humaines dans tous ses aspects avec la politique globale, besoins d'instruments de mesure et de critères d'évaluation sans oublier formation, vie sociale, hygiène et sécurité.

Les tableaux qui ont été mis au point sont suffisants s'ils sont bien remplis et exploités. Des instruments de connaissance et de comparaison ont été construits de façon parfois exemplaire. Il faut mentionner, à ce titre, l'enquête sur la manière dont les établissements consacrent leurs ressources IATOS aux principales fonctions qui sont les leurs : cette enquête, menée à l'initiative de la délégation à la déconcentration et à la modernisation en 1994, a fait l'objet d'une véritable concertation. Elle est unanimement considérée comme un instrument de référence et utilisée comme tel non seulement pour l'établissement des critères de répartition des moyens (SANREMO) mais encore dans les documents demandés au titre de la campagne contractuelle.

- **On constate toutefois un manque de suivi regrettable.**

L'enquête “ **fonctions** ”, dite SILLAND (les premiers résultats ont été diffusés en mai 1995), dont il était question plus haut est un exemple remarquable du défaut de suivi : outil accepté par l'ensemble des partenaires et considéré comme performant, utilisé de facto, il n'a fait l'objet d'aucune mise à jour globale, d'aucun pilotage organisé et n'a été étendu à presque tous les établissements, fin 1995, que de façon quasi clandestine. **Maintenir, mettre à jour, et faire évoluer des outils de ce type d'une manière formalisée et en concertation devrait être une priorité.**

Il existe **d'autres instruments** comme GESPREV (modèle de gestion prévisionnelle des enseignants du supérieur) qui sont très peu utilisés alors qu'ils ont de réelles qualités et pourraient évoluer.

- **La liaison entre le contrat et la gestion annuelle demeure, semble-t-il, globalement mal assurée.**

Les responsables rencontrés à la direction de l'enseignement supérieur ont admis que, pour le moment, le travail de prévision fait dans le cadre de la procédure contractuelle, avait plus pour ambition de **faire progresser les mentalités que de produire un outil de gestion.**

En matière de gestion des **enseignants-chercheurs**, l'essentiel des décisions est pris dans le cadre de la gestion annuelle sans que l'ensemble des données prévisionnelles venant des différents projets semblent exploitées (quelle consolidation ?). A ce tableau, deux nuances importantes doivent être apportées :

- la direction de la recherche a une vision prospective plus claire et, de ce fait, elle exerce une influence certaine sur les décisions annuelles de la DES ;
- le rôle des conseillers d'établissements n'est pas négligeable, puisque, grâce à leur connaissance des établissements et de leurs projets, ils peuvent apporter un regard plus prospectif.

Visiblement **les établissements rechignent à faire un véritable travail de prévision** ; beaucoup disent ne pas pouvoir prévoir les départs à la retraite sur quatre ans... Au-delà d'éventuels obstacles d'ordre technique, on peut voir là deux difficultés : l'une porte sur la nature même d'un exercice de prévision comportant une marge d'erreur qui doit être assumée, l'autre, plus fondamentale, porte sur la réticence des directions d'établissements à s'engager clairement sur ce qu'elles souhaitent faire des emplois dont elles disposent. Il serait dommage que, du fait de cette situation, on renonce à améliorer la qualité des prévisions faites par les établissements et à les consolider ; c'est la seule manière d'atteindre une vision qualitative que des prévisions nationales, pourtant nécessaires, ne pourront jamais vraiment donner.

Dans le **domaine des IATOS**, les rapporteurs ont pu constater un véritable travail d'expertise des projets, un dialogue entre le ministère et les établissements et une concertation interne au ministère pour améliorer leurs prévisions et donner plus de consistance à ce volet de leur politique, l'élaboration d'un avis fondé et de propositions pour la rédaction du contrat. Mais deux grosses insuffisances subsistent : les moyens consacrés par la DPATE (une seule personne !) et **la liaison avec la gestion quotidienne** (emplois, recrutement, promotions...) **qui reste très faible**. A ce sujet, des informations émanant de la DPATE permettent de souligner, à côté des points positifs, un certain nombre de limites : la faible marge de manœuvre des établissements en matière de recrutement des personnels IATOS, l'importance du nombre de non-titulaires dans les établissements, la faiblesse des crédits de formation continue des IATOS, la nécessité d'indicateurs d'évaluation, les réflexions à avoir sur l'hygiène et la sécurité, la situation spécifique des IUFM, le rôle très insuffisant de la DPATE en matière de transformations d'emplois, le manque d'information sur le travail d'analyse des fonctions et de métiers.

C'est sans doute dans le **domaine de la formation des ITARF** que la liaison est un peu plus nette entre discussion contractuelle et gestion annuelle puisque c'est le même service (deux personnes !) qui expertise, répartit des moyens, organise des actions nationales et anime un réseau actif de correspondants. Là aussi apparaissent pourtant des défauts : le fait que les crédits soient répartis par catégorie de personnel (ITARF, ATOS par les CAFA, enseignants quand ils existent) nuit à une vision globale ou conduit à quelques

hypocrisies ; la marge de manœuvre est étroite et la personne chargée du dossier estime ne pas disposer de critères qualitatifs, clairs et admis par les partenaires pour apprécier une politique et la sanctionner¹⁶.

¹⁶ Une enquête annuelle quantitative existe pour répondre, entre autres, à la Fonction publique. Elle est correctement renseignée.

L'exemple intéressant des bibliothèques

Le volet documentaire fait l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre du contrat, assuré par la sous-direction des bibliothèques à la DES. Elle assure une véritable liaison entre ce qui est prévu dans le contrat et la politique de répartition annuelle des moyens en crédits et en emplois. Plusieurs éléments favorables : une très bonne connaissance du terrain (4 000 emplois, 120 "établissements" sur 350 sites), un appareil statistique développé depuis de nombreuses années, une prise de conscience réelle de la situation des bibliothèques qui a permis un accroissement très net des moyens (85 millions de F répartis en 1987, 545 en 2000). Ces éléments ont permis de consacrer une part importante (de l'ordre de la moitié des moyens nouveaux) à la "partie contractuelle" au détriment des critères purement quantitatifs.

Un exemple très intéressant est la manière dont l'attribution de moyens (notamment en emplois) a été liée à l'extension des heures d'ouvertures. Un suivi précis permet de dire que, de 1987 à 2000, on sera passé de 40 heures d'ouverture par semaine à 54,15 en moyenne sur les sites les plus importants. Le nombre d'heures de service des agents est un critère de cohérence mais non un objectif premier. Il ne faut pas idéaliser la situation : quand les universités ne respectent pas leurs engagements, il y a nouvelle négociation, laquelle ne se passe pas toujours très bien.

En matière de gestion quotidienne des personnes, l'appréciation est plus critique : multiplicité des corps (8 pour 4 000 emplois) qui a de graves conséquences en gestion (concours à répétition, mutations, nominations suivies de refus, formation pré ou post concours, difficultés d'organisation des concours, problème d'un statut de "moniteur étudiant" similaire à ce qui existe dans d'autres pays.

A propos de cet exemple, une remarque s'impose : la qualité de la gestion contractuelle dans ce secteur des bibliothèques n'est elle pas due au fait que, sur un domaine précis à forte cohérence, la même sous-direction expertise (et de fait négocie) le contrat, attribue les moyens annuels et est associée à la gestion des personnes ? Il est clair que la sous-direction a joué ici le jeu de l'intégration de la politique documentaire dans la politique d'établissement.

2.2.4. La contractualisation avec les académies

S'inscrivant dans une perspective de trois ans, c'est une démarche amorcée à l'automne de 1998 qui s'est prolongée fin 1999 par des travaux sur un projet académique¹⁷ pouvant comporter un volet sur "la politique de ressources humaines". On reviendra ultérieurement sur le contenu de ces projets lorsqu'ils comportent cette dimension, pour s'en tenir ici aux premiers enseignements sur la méthode de pilotage, les mérites, les faiblesses et les espoirs qu'elle suscite.

L'accent a été mis légitimement et fortement sur l'importance d'un travail sur la déclinaison locale des grandes orientations stratégiques nationales pour ce qui concerne l'enseignement scolaire et c'est donc la DESCO qui a porté l'essentiel de l'accompagnement, du pilotage et de l'analyse des projets, avec une bonne et intéressante

¹⁷ Le projet académique est une notion qui avait déjà donné lieu à certaines mises en œuvre. L'IGAEN avait d'ailleurs procédé à une évaluation de celles-ci dans une vingtaine de sites.

participation des autres directions et des inspections générales. Ce “ *croisement des regards* ” (pour reprendre l'expression d'un responsable de la DESCO) entre chaque académie et l'administration centrale, et entre directions centrales, est une novation, un enrichissement manifeste que tous les participants ont pu apprécier.

Toutefois, le parti adopté de ne pas d'emblée rattacher à cette démarche un volet sur les moyens ainsi que le caractère second et encore exogène de la référence à la dimension ressources humaines, la participation discrète de la DPE, très sollicitée par ailleurs, mettent de nouveau en lumière la complexité croissante et le manque de cohérence entre les trois filières pédagogique, financière et de personnel (la dernière rentrée et ses difficultés, sur lesquelles l'IGAEN a produit un récent diagnostic, illustrent une fois encore ce constat effectué depuis longtemps).

Sauf à considérer qu'il s'agissait encore cette année d'une mise en jambes ou d'un exercice de style, un pilotage qui intègre dès le départ et progressivement (car des accompagnements de bases font encore défaut, voir ch. VI) toutes ces dimensions, devient indispensable pour l'avenir.

2.2.5. *L'institution d'un réseau de relations et de ressources humaines*

La lettre du ministre du 14/09/1998 (voir annexe 1.3) demanda aux recteurs de mettre en place un réseau de relations et de ressources humaines (RRRH), en insistant sur le fait “ *que l'année 98-99 (sera) placée sous le signe de la déconcentration* ” et que “ *la question des réseaux de relations et ressources humaines (sera) décisive* ”. La lettre précisait plus loin “ *Je vous demande de me faire connaître sous un mois l'ensemble du dispositif que vous aurez mis en place dans cet esprit* ”.

Atteindre cet objectif paraissait difficile: comment recruter, former, instruire de leurs missions des correspondants RRH, qui avaient déjà par ailleurs leurs propres responsabilités, et cela en un mois ?

Le même sujet fut repris dans le P.P.M. (page 54, fiche 9) ; l'on y considérait comme effectifs l'implantation des réseaux et leur fonctionnement. Toutefois la réalité était plus diverse que le retour des listes de correspondants RRH à la DA, ne le laissait supposer (voir ch. III § 2.1.3. infra : la réalité des réseaux).

Force est bien de noter dans toutes ces démarches un manque de clarté :

- les correspondants RRH n'ont pas la perception suffisamment nette de leurs missions (accueil, information, conseil-formation, gestion) ;
- les agents des services de gestion des personnels se sont attachés à la réussite de l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée, et craignent de voir leur spécificité professionnelle amoindrie ;
- les personnels gérés, qui commençaient à connaître leur bureau de gestion, vont avoir quelques difficultés à identifier le bon niveau de réponse.

On peut, dans une certaine mesure, comparer le lancement des “ réseaux RRH ” au lancement des DRH sous plusieurs aspects :

- une injonction, mais au plus haut niveau ;
- l'absence de définition précise des champs de responsabilité et de positionnement par rapport aux structures existantes ;
- l'absence d'évaluation et de mesure de l'atteinte des objectifs.

III – LES DIRECTIONS ACADEMIQUES DE RESSOURCES HUMAINES, UNE INCARNATION INCERTAINE

1. HISTOIRE ET ÉMERGENCE DE LA FONCTION

1.1. Une histoire alourdie par des contingences multiples

1.1.1. Une expérimentation sur la base du volontariat

La mesure 131 du Nouveau Contrat pour l'École de 1994 (cf. annexe 1.2), prévoyait “ *la création dans chaque rectorat d'une Direction des Ressources Humaines à la rentrée 95* ”. Toutefois, lors de la réunion des recteurs, début juillet 1994, le ministre invitait ceux d'entre eux qui le souhaitaient à “ *se lancer dans une expérimentation dès la rentrée 94* ”. Cette information était donnée le 7 juillet 1994, aux chefs des MAFPEN, par le directeur de cabinet du ministre, accompagné des directeurs concernés (DPELC, DPID, et DLC).

Quelles ont été les motivations des recteurs qui se sont lancés dans l'expérimentation ?

Dans un article paru au BOEN (n° 31 du 31/08/95), le directeur de la DPELC en fait état : “ *ces académies avaient déjà plus ou moins avancé leur réflexion et leurs réalisations en matière de GRH* ”, c'est-à-dire dans les domaines de l'accueil des personnels, des dispositifs d'aide aux personnels en difficulté, ou disposaient d'un projet de service ayant pris en compte cette dimension.

Les académies expérimentales (**Lille, Montpellier, Reims, et Toulouse**) ont eu le choix de la réponse à donner, soit un DRH en charge d'une mission de mise en commun de toutes les ressources du rectorat (modèle fonctionnel) soit une réorganisation des services et une réécriture de l'organigramme (modèle organisationnel).

Le deuxième élément du choix des recteurs a été la liberté de désignation du DRH. Selon un témoignage, le ministre était attaché à une très grande diversité d'origines, de compétences, ou de profils. Certaines académies ont opté pour un profil pédagogique, les autres ont préféré un profil administratif.

1.1.2. Une absence résolue de consignes et de conseils

Les recteurs et les secrétaires généraux (S.G.) des quatre académies ont été réunis pour la définition des objectifs de leur projet, sans traduction écrite de ceux-ci. Un témoignage permet de savoir que le sociologue Michel CROZIER, consulté à cette époque par le ministre, avait préconisé “ *la liberté dans l’expérimentation, et l’absence résolue de consignes et de conseils* ”.

Dès lors, on attendait tout du terrain.

Les S.G. et les DRH des quatre académies furent réunis à la DPELC le 26/10/94, pour exposer le cadre de leurs projets, présentés ensuite le 25/1/95 à l’ensemble des secrétaires généraux et des directeurs de l’administration centrale en présence des membres du cabinet.

Lors de cette réunion, le débat mit en lumière le souci des S.G. de rester maîtres dans l’organisation des futures DRH et de protéger, voire de promouvoir leurs divisions de gestion.

Parallèlement, le directeur de la DPID leur annonçait la mise à disposition de 22 emplois de S.G. adjoints pour les académies, ce qui faisait fortement penser à une préconisation d’organisation structurelle. Enfin, il ajoutait que “ *les académies qui avaient choisi une organisation fonctionnelle seraient invitées – avant trois ans – à réorganiser leur structure en intégrant la DPE dans la DRH* ”.

1.1.3. Une généralisation hâtive, sans analyse de l’existant

Un fax du 30/07/1995, émanant de la DPID, incitait les recteurs à renvoyer par retour le nom du DRH qu’ils avaient choisi.

On peut regretter que le bilan de l’expérimentation n’ait pas été tiré avec les intéressés. Il aurait pu être éclairant pour les recteurs (en particulier pour les nouvellement nommés), d’avoir des éléments de réflexion pour cette mise en place.

On a pu observer à cette époque, une diversité de comportements académiques :

- la désignation du chef de la DPE du rectorat (3) ;
- la désignation d'un CASU en fin de carrière, à un an de la retraite, solution d'attente, voire d'attentisme (3) ;
- le choix d'un proche collaborateur, le S.G. adjoint (8) ;
- ou bien encore le souci de rechercher un candidat à compétences variées : 6 IA.IPR, 1 fonctionnaire des collectivités territoriales, 1 directeur de cabinet(proviseur), 2 responsables de CAFA.

Il fallut attendre février 1996, pour que ceux-ci soient enfin réunis et formés avec l'appui de Bossard Consultants, et chaque académie fut invitée à présenter une de ses réalisations.

Toutefois, des questions récurrentes restaient posées :

- la DRH était-elle une fonction, une mission, une direction, ou un projet innovant ?
- quelle politique nationale de GRH est pertinente à décliner dans les services déconcentrés, quelles priorités choisir ?

En l'absence de réponse de l'autorité ministérielle, chaque site académique a été conduit à effectuer ses propres choix.

1.1.4. Une exception qui se révélera fructueuse : Versailles

Face à cette série d'injonctions “ Désignez un DRH ”, “ Présentez l'une de vos réalisations ”, “ Soyez innovants ”, et devant la pénurie de textes officiels, le recteur de Versailles a choisi la stratégie d'attente.

En effet, cette académie, par sa taille – 9 % de la population scolaire – la diversité de ses publics d'élèves et l'importance des effectifs à gérer ne pouvait pas se permettre d'improviser.

Le recteur de l'époque était “ *d'accord avec l'orientation, mais pas avec la méthode. C'était trop important pour que l'on fasse cela précipitamment* ”.

Par ailleurs les dispositifs médico-sociaux étaient très actifs, la MAFPEN dynamique, en bref plusieurs acteurs étaient déjà engagés dans une démarche innovante.

Il décida donc de mettre en place une mission de préfiguration de la DRH composée de trois binômes, comprenant chacun un cadre administratif et un cadre pédagogique, à qui il définit des axes de réflexion, essentiellement l'analyse des métiers et la gestion prévisionnelle.

Un travail d'études et de concertation très important – en particulier avec les syndicats – fut ainsi réalisé et permit au nouveau DRH de prendre ses fonctions dans de bonnes conditions. Pour l'exercice de cette responsabilité, le recteur choisit un des membres de la mission et désigna un ancien chef de division de gestion, CASU placé sur un emploi de SGASU, mais, en position fonctionnelle. Cette formule permit une insertion progressive de la DRH dans l'institution et rassura les cadres pédagogiques et administratifs.

A ce jour, le DRH toujours en poste (au 31/01/2000), a mené un grand nombre de chantiers de qualité, en particulier, au printemps 1999, le mouvement national à gestion déconcentrée.

Un exemple de chantier réussi

La GRH est particulièrement délicate **dans les établissements à contraintes particulières** : ZEP, zones sensibles, difficiles, zone de prévention " violence ", etc.

L'académie de Versailles a mené une réflexion au sein d'un groupe de travail comprenant deux IA-IPR, deux IEN, trois chefs d'établissement, trois enseignants, des gestionnaires, des représentants de l'IUFM, de la DAFPEN et un S.G. d'IA.

A l'issue de trois séances de travail, une synthèse des réflexions a donné lieu à l'élaboration d'une plaquette qui repère trois pistes de réalisations à mettre en œuvre :

- développer l'attractivité des établissements à contraintes particulières, et donc la stabilité des personnels ;
- accompagner les personnels ;
- reconnaître et valoriser.

Bilan GRH CTPA. Versailles

1.2. Un management hésitant et perturbé par de nombreux aléas

1.2.1. La phase expérimentale (09/1994-07/1995)

Après la décision du ministre d'expérimenter ce dispositif dans quatre académies, la responsabilité en fut confiée au directeur de la DPELC, qui choisit un IGEN comme principal collaborateur sur ce dossier. Il fut à l'origine des réunions évoquées plus haut, et l'interlocuteur des recteurs.

Bien que le champ d'expérience des quatre académies n'ait pas été défini par une circulaire, les instructions orales et les contacts avec la DPELC ont montré que c'était bien les personnels du second degré qui devaient prioritairement retenir l'attention des DRH, vraisemblablement pour ne pas entrer en concurrence avec les IA-DSDEN, gestionnaires privilégiés du 1^{er} degré, et pour ne pas investir d'autres secteurs qu'ils connaissaient mal.

On perçoit immédiatement les biais introduits dans cette expérimentation.

D'une part, on ne peut créer de façon sérieuse dans une organisation, une DRH ne concernant qu'une partie – certes numériquement importante – des personnels, en laissant de côté les autres.

D'autre part, le pilotage confié à un directeur (des personnels enseignants) interdisait à celui-ci toute préconisation concernant les autres corps, que d'autres directeurs géraient.

Enfin, cela renforçait l'idée auprès des sceptiques, que la DRH était une affaire DPELC/DPE des rectorats, et que la gestion qualitative était l'introduction de la " qualité " dans la gestion des personnels (ce qui était déjà fait, se défendaient les gestionnaires).

1.2.2. L'élargissement possible aux autres corps (08/1995-03/1997)

Après quelques mois d'expérimentation, on dut constater que les académies pionnières n'avaient pas toujours respecté la consigne de rester centré sur les enseignants du second degré. En effet, les dispositifs d'accueil

(mallettes et réunions), les dispositifs d'écoute et d'aide aux personnels en difficulté, concernaient plusieurs, voire, tous les corps de personnels. Il était difficile de dire à un interlocuteur sur la ligne téléphonique de soutien, qu'on ne pouvait pas l'entendre car il n'appartenait pas aux catégories de personnels ressortissant de la DRH.

Lors de la généralisation à toutes les académies, il fut mentionné que “ *ces directions peuvent concerner les seuls personnels enseignants du second degré, soit tous les personnels y compris administratifs, exception faite des enseignants du premier degré toujours gérés par les inspections académiques (interview du directeur de la DPELC, BOEN n° 31 du 31/08/1995)* ”.

Le pilotage restait du ressort de la DPELC. Un nouveau chargé de mission auprès du directeur s'efforça de collecter l'information, sans que les académies n'en voient forcément le retour.

1.2.3. Les “ absences ” dans le pilotage

L'absence d'expression du ministre sur les axes d'une politique de GRH a laissé une impression de grand flou. Elle a favorisé également des manifestations “ d'autogestion ”, bien légitimes dans un tel contexte :

- création de l'association des DRH (04/1996) ;
- organisation d'un groupe de travail de DRH volontaires (96-97), sous la direction du professeur Renaud SAINSAULIEU (Laboratoire de sociologie du changement des institutions du CNRS), pour une analyse sociologique au travers d'études de situations rencontrées (voir annexe 4) ;
- organisation d'un colloque (07/1997) par le réseau d'aide aux personnels (RAPE) de l'académie de Lille sur les dispositifs d'aide aux personnels (colloque dont la synthèse ne fut jamais publiée, mais que les rapporteurs ont pu se procurer).

Parallèlement, le directeur de cabinet du ministre “ éditait ”, le 26 mars 1997 le premier texte un peu fondamental de la GRH, en préparation depuis six mois (voir annexe 1.4).

1.2.4. Un pilotage des DRH officiellement confié à la DPATE

Après le changement de gouvernement et la mise en place de la nouvelle équipe ministérielle, la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement reçut la responsabilité des DRH lors de la définition des responsabilités des nouvelles directions.

Mais l'obligation faite à la DPE de réussir l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée et le souci de la DA de moderniser les académies ont amené celles-ci à peser sur les tâches et processus d'organisation des DRH :

- dispositifs d'accueil avec familiarisation à SIAM (Système d'information et d'accueil sur le mouvement) ;
- campagnes de communication ;
- obligation de création de réseaux de relations et de ressources humaines (RRRH).

En conclusion, on peut s'interroger :

- y a-t-il eu de la part des différents ministres, jusqu'à une date récente, une explication claire et précise de leur volonté politique en matière de GRH, au service de leur politique éducative ?
- les efforts faits par les directeurs en charge de ce dossier n'ont-ils pas de ce fait été vains et réduits à des réponses-outils urgentes ?

Un comité de pilotage inter-directions a existé, (C.R. Séminaire DRH du 8/12/1998). Il avait été prévu d'y introduire un DRH en poste, un ancien DRH, et un membre de l'IGAEN. A notre connaissance, ce comité n'est plus réuni.

2. DES RÉALITÉS ACADÉMIQUES TRÈS CONTRASTÉES

La commande faite aux rapporteurs, dans la lettre de mission de l'IGAENR, stipulait “ *un bilan de l'action des directeurs de ressources humaines dans les académies sera effectué* ”.

Aucune consigne, aucune politique n'ont été clairement affichées vis-à-vis des DRH à l'échelon national ces dernières années. Dans un processus d'évaluation, il est difficile de mesurer l'atteinte ou non d'objectifs non clairement fixés. Mais les académies ont pallié partiellement ces manques, par les lettres de mission adressées aux DRH. Elles se sont en outre donné des directions de travail et ont mené à bien des réalisations.

La méthodologie adoptée a été la suivante, pour un recueil maximal d'informations :

- présentation de la mission et de son objet aux DRH, lors du séminaire national, organisé par la DPATE le 30/09/1999 et appel à coopération ;
- envoi (cf. annexe 3.6) le 6/10/1999, d'une trame de questions, concernant les champs investis par le DRH et appel à renvoi de documents ;
- rencontre des cellules de GRH académiques, présentes au stage du PNF à Nice, fin octobre 1999, sur le schéma directeur des ressources humaines ;
- visites sur sites académiques et rencontre d'acteurs concernés par la GRH, pour des approfondissements ciblés.

Toutes les académies ont répondu plus ou moins précisément au questionnaire et envoyé outre les documents demandés, des témoignages de leurs réalisations.

Avant d'en présenter le résultat, il convient de faire quelques remarques.

Sur la base des informations recueillies sur les sites visités ou de la connaissance des situations locales par l'IGAENR, et dans le peu de temps qui leur était imparti, les rapporteurs estiment que les images accumulées au fil du temps sur la réussite ou la brillance de certains DRH, peuvent ne pas résister à l'épreuve du réel, et les constats de terrain afficher une étonnante pauvreté. A l'inverse des académies discrètes, qui communiquent avec parcimonie, peuvent dès lors qu'on les sollicite, témoigner de réalisations très intéressantes.

2.1. La nécessité d'une permanence des responsables académiques

2.1.1. Le turn-over du “ triumvirat ”

Une question de l'enquête portait sur le turn-over des trois responsables académiques (recteur, S.G., et DRH) depuis la création des DRH.

Dans la mesure où les recteurs des quatre académies expérimentales étaient encore en poste à la rentrée suivante (septembre 1995), on a observé la période allant de septembre 1995 à octobre 1999, date de l'enquête. Par ailleurs, et pour ne pas fausser l'observation, les académies d'outre-mer n'ont pas fait partie, pour cet item, de la base statistique.

On constate sur cette période, pour les 26 académies observées, la présence de 64 recteurs différents soit une moyenne de 2,4 recteurs par académie (2 académies ont toujours leur recteur, et l'une d'elles en a eu 4). Pendant la même période, 51 secrétaires généraux ont encadré les destinées administratives des académies, soit presque 2 S.G. par académie (6 académies ont encore le même S.G. et 5 en ont eu 3). Enfin, on compte la présence pendant cette période, de 49 DRH, soit 1,8 DRH par académie (9 sont encore présents depuis la création, mais 7 académies sont à leur 3^{ème} DRH).

Au moment de l'enquête, 9 DRH, soit 1/3 de l'échantillon, prenaient leurs fonctions (cf. séminaire des nouveaux DRH du 30/09/1999).

Dès lors, “ évaluer l'action des DRH académiques ” dans cette stricte formulation devient une entreprise délicate et difficile à bien fonder. En effet, en toute logique, l'action du DRH est fondamentalement dépendante de la politique académique impulsée par le recteur en accord avec son S.G., et il est normal qu'il en soit ainsi.

Mais le turn-over des trois responsables en ce domaine ne permet pas d'asseoir à moyen ou long terme une politique de GRH. Chaque nouvel arrivant reprend sa mission en commençant par les constats.

Les rapporteurs ont constaté que le turn-over n'était pas trop préjudiciable à la DRH lorsqu'il existait une cellule solide de collaborateurs, et aussi lorsque l'académie s'était dotée d'outils et de méthodologies couramment utilisés par l'ensemble des acteurs. On ne peut donc que préconiser, comme l'IGAENR l'a déjà fait à de nombreuses reprises, de ne pas changer trop fréquemment et en même temps, les responsables d'une académie et de les laisser un minimum de temps (trois ans), en poste pour leur donner le temps de réaliser leurs projets.

On peut espérer que la commande faite aux recteurs de concevoir un projet académique comportant obligatoirement un volet GRH pourra aider à densifier l'action des DRH.

2.1.2. Les volets GRH dans les projets académiques

Il ne revient pas aux rapporteurs d'analyser les projets académiques, ce qui est du ressort de la DESCO commanditaire. En revanche, il leur a paru intéressant de voir si était concrétisée une politique de GRH, au service de la politique éducative définie pour l'académie.

Les productions dans ce domaine sont particulièrement contrastées.

Certaines académies ont choisi de ne pas introduire de volet sur ce sujet considérant “ *que cela allait de soi et qu’il n’était pas nécessaire d’en faire un volet particulier* ”.

D’autres sont restées axées sur des champs anciens tels que remédiations, dysfonctionnements, personnels en difficulté ; d’autres encore ont cru bon de répondre à la commande en développant des généralités sur la GRH.

Enfin, une douzaine d’académies ont joué le jeu et développé une réflexion afin d’aboutir à un véritable volet de GRH.

La GRH dans le projet académique

L’ampleur du sujet ne pouvant que l’inscrire dans la durée, le projet académique accorde, à ce titre, une place particulière à la gestion des relations et ressources humaines (GRRH).

L’importance désormais avérée de la GRRH en fait une composante stratégique du pilotage, puisque le projet de l’académie ne serait qu’une conception intellectuelle inerte, sans les femmes et les hommes pour le mettre en œuvre.

La GRRH a pour mission d’assurer des fondations solides dans les registres suivants : prise en compte des besoins individuels (écoute, formation, reconversion), gestion des masses (information, concertation, amélioration des outils), gestion prévisionnelle pour une meilleure réponse aux besoins... Elle appelle une ardente poursuite d’investissement.

Doivent ainsi être recherchées une meilleure adéquation entre les postes et les personnes, une rationalisation de l’offre de formation continue y compris dans ses modalités opératoires, afin de tendre à l’équilibre, pour l’agent du service public de l’Éducation, entre ce que l’Institution attend de ses compétences et la réalisation de ses perspectives personnelles.

Projet académique. Nancy-Metz

Quelques académies ont fourni des fiches-action ou des plans d’action qui témoignent d’un souci méthodologique de réalisation ; plusieurs ont également dressé leur constat des ressources existantes dans leur académie (du type **bilan social**).

2.1.3. La réalité des réseaux

La lettre du ministre du 14 septembre 1998, demandant aux recteurs de mettre en place un réseau de relations et de ressources humaines (RRRH) est arrivée sur des situations académiques de DRH, très contrastées. Les réponses ont donc été très diverses.

Quatre académies déclarent à ce jour n’avoir pas de réseau, deux sont en train de le constituer. Parmi les vingt-quatre autres réponses, on peut analyser des “réponses pour ordre”, qui donnent une liste de personnes sans

définition de tâches, sans souci d'organisation, et d'autres réponses que l'on pourrait caractériser de "pro-actives".

L'académie de Paris a organisé et formé son réseau RRH, composé de nombreux chefs d'établissement (trois par district).

Citons encore le souci de l'académie de **Besançon**, de réactiver ses comités de bassin, la décision de cinq académies de l'ouest (Amiens, Rouen, Caen, Rennes, Orléans-Tours) de réfléchir à un référentiel du correspondant-réseau, mais quelle information, quelle aide, quelle validation de la part de l'administration centrale ?

Le réseau de ressources humaines doit prendre en charge et animer une partie des missions en lien avec la gestion des ressources humaines : au delà de l'accueil, de l'information, de l'écoute et de l'aide aux personnels dans les différents aspects de leur vie professionnelle (statuts, évolution de carrière, mutation...); cela comporte d'autres responsabilités relatives à la gestion des besoins de compétences pour le système éducatif (aide à l'élaboration de profils de compétences, ingénierie des plans de formation individuels et collectifs...) et à la communication interne dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

*Fiche-action n° 17 du projet académique. **Clermont-Ferrand***

La vitalité dans l'académie de **Clermont-Ferrand** du réseau RH, s'explique par son histoire : il s'agit de l'ancien réseau des correspondants MAFPEN (important dans une académie rurale). Le réseau strasbourgeois des "personnes-ressource en EPLE" a repris une nouvelle fonction, mais il préexistait à la demande.

La Personne-Ressource a pour vocation de devenir l'intermédiaire naturel entre les personnels et les services qui les gèrent, pour tenir l'information disponible et aussi transparente que possible, au sein même de la communauté de travail.

Sa mission au sein de l'établissement est :

- de fournir aux agents de toutes catégories, directement ou indirectement les informations que ceux-ci peuvent souhaiter dans le domaine de la gestion des personnels
- de réserver à ces agents un accueil et une aide pour éclaircir les termes de leurs interrogations, et avoir ainsi une meilleure chance d'obtenir des réponses
- d'assurer un rôle intermédiaire entre les agents de l'établissement et les services de personnels pour tous les points où une réponse complète ne peut être fournie dans l'établissement
- de contribuer pour sa part à la vie du dispositif académique en retournant les informations et suggestions utiles à son ajustement.

*Charte académique. **Strasbourg***

Certains DRH ont compris l'intérêt de la mise en place d'une telle organisation, – ce qui demande du temps et de la pertinence dans le choix des personnes – et ce, indépendamment de la contingence que pouvait présenter la

bonne marche de l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée. Mais il est utile de rappeler que le réseau n'est qu'un outil au service d'une politique.

L'académie de Versailles a adopté comme **premier axe de sa politique** de GRH, de diffuser **la GRH au plus près des personnels**.

Dans ce cadre, elle a choisi d'**organiser le réseau** au-delà des points permanents (responsables d'établissement, services de gestion de personnels, cellule d'accueil au rectorat) autour de quatre initiatives complémentaires :

- création d'un point-conseil Ressources Humaines au niveau départemental
- création d'une fonction Conseil-Carrière
- élargissement de l'activité de la cellule d'écoute
- ouverture d'un service sur le Web académique

Ces points dédiés doivent permettre aux personnels d'avoir une meilleure appréciation de leur place dans l'institution, des évolutions et parcours professionnels qui leur sont possibles.

Ils fonctionnent sur le principe exclusif du volontariat et la confidentialité sera assurée.

Rapport annuel GRH. Versailles

En ce sens, l'exemple de l'académie de **Lille**, avec la création auprès des " administrateurs scolaires ", responsables d'un bassin de formation, d'un conseiller en Ressources Humaines, montre la détermination du recteur dans sa réorganisation pédagogique. Toutefois, leur mise en place étant très récente, il n'est pas possible d'en tirer encore des conclusions.

L'expérience montre donc que le même terme peut recouvrir des fonctionnements et des productions différentes : réseau d'appui de la réflexion du DRH ou simple réseau de correspondants pour diffuser l'information des services académiques.

2.2. Un problème récurrent de positionnement

2.2.1. Les DRH " expérimentaux "

La volonté du ministre de l'époque était que l'on trouve pour exercer cette fonction des profils variés ; toutefois, le corps d'appartenance du futur DRH, prédéterminait ipso-facto, la délimitation de son champ de responsabilités :

- à **Lille**, le DRH, IA-IPR, fut placé en tant que conseiller technique et chargé d'une mission de coordination ;
- à **Montpellier**, le DRH, Secrétaire général adjoint était chargé de mettre en place progressivement une " *structure qui permette de gérer de manière individuelle l'ensemble des personnels d'un groupe d'établissements, en une sorte de guichet unique de GRH* " (BOEN 31/08/1995 n° 31) ;

- à **Reims**, le DRH, déjà chef de la MAFPEN et de la DIFOR (IA-IPR du service académique d'appui) avait mis en place, dans le cadre du projet de service du Rectorat, un accueil des nouveaux personnels (mallettes), une ligne téléphonique pédagogique pour les maîtres-auxiliaires et une ligne téléphonique pour les personnels en difficulté ;
- à **Toulouse**, le DRH, administrateur civil et directeur du CAFA, était en position de secrétaire général adjoint.

Ces différents positionnements, résultant des opportunités ou des actions en cours, auraient dû être analysés en regard des missions et actions que le ministère souhaitait demander aux DRH: en effet, selon la nature des responsabilités à exercer dans ce cadre, les réponses académiques ultérieures se sont traduites soit par une nomination hiérarchique, soit, plus rarement, par un positionnement fonctionnel.

2.2.2. *Le positionnement hiérarchique*

Compte tenu des déclarations en janvier 1995, du directeur de la DPID et du directeur de cabinet (cf. ch. III. § 1.1) et a fortiori à partir de 1998, le positionnement préférentiel est devenu le positionnement hiérarchique. On compte actuellement plusieurs DRH en responsabilité de divisions de gestion de personnels, directement ou en supervision.

Ce positionnement a la préférence :

- des intéressés, anciens chefs de division de personnels, qui sont promus sur place et élargissent ainsi leur champ de responsabilités. Cela leur permet ultérieurement de postuler assez rapidement sur des emplois de SGA ou de SGU ;
- des gestionnaires des divisions de gestion qui sont rassurés par un “ mini-changement dans la continuité ”, ce qui rend plus difficile en même temps les innovations nécessaires.

2.2.3. *Le positionnement fonctionnel*

Les DRH en position fonctionnelle sont :

- soit des SGASU, uniquement dédiés à la fonction DRH, (Lyon, Versailles), ou partageant leur temps à aider également le S.G. d'académie dans toutes ses responsabilités (Limoges, Nantes). Le DRH dans ce cas est également promu, mais il ne dirige plus de personnel, au sens organique du terme. Il devient le “ second ” du S.G. d'académie ; il participe à toutes les grandes opérations du rectorat ou de l'académie et risque d'être submergé par les réunions et les tâches ordinaires de S.G. adjoint, sauf s'il existe un autre S.G. adjoint avec qui partager le fardeau, comme c'est souvent le cas dans les grosses académies ;
- soit des personnels d'origine pédagogique en position de conseiller du recteur : trois IA-IPR, un IEN, deux chefs d'établissement, un agrégé, soit sept DRH sur trente.

Dans ce second cas, il leur est nécessaire de déployer des trésors de diplomatie et de négociation pour se faire accepter dans un rôle inhabituel, et pour faire comprendre qu'il n'y a pas détournement de responsabilités.

La position de conseiller du recteur peut amener le DRH à un investissement pédagogique, en particulier depuis la suppression des MAFPEN, pour l'organisation des plans de formation (Lille), voire sur l'organisation de la pédagogie (Nancy-Metz).

Le positionnement fonctionnel est plus solitaire ; le DRH n'a pas obligatoirement de collaborateur pour l'aider dans ses fonctions, sauf exception (Aix-Marseille, ou Nancy-Metz). La plupart s'appuient sur le secrétariat du S.G. et parfois en partagent les locaux.

Les académies qui ont étoffé la cellule GRH de collaborateurs de bon niveau et de locaux suffisants peuvent également engager des actions d'envergure.

Enfin, et indépendamment de la position du DRH dans l'organigramme, il faut souligner la "place psychosociologique" du DRH, dans le fonctionnement du rectorat ou de l'académie, place qu'il s'est choisie ou qu'on lui a dévolue ; ceci est vrai quel que soit le grade ou le positionnement. On peut considérer que c'est la résultante de l'expérience professionnelle du DRH et de son charisme.

On pourrait dresser une esquisse de typologie :

- le " marginalisé " dans un type de missions qui ne font d'ombre à personne ;
- le " discret " qui essaie d'enclencher des actions mais a contre lui tous ceux que cela dérange ;
- le " psy ", qui veut recevoir chaque personne en difficulté, mais qui peine à piloter des changements dans les processus ;
- le " vieux " chef de DPE, qui garde un œil sur la division, pour la bonne marche de l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée par exemple, surtout s'il la manage encore en direct ;
- " l'adjoint " du S.G., qui est plus adjoint que DRH, emploi du temps oblige ;
- " l'éminence grise " du recteur, qui a sa totale confiance, mais n'a plus le temps de s'occuper de GRH ;
- " l'innovateur " qui lance beaucoup de chantiers en même temps, mais n'est pas forcément suivi par tout le monde ;
- le " charismatique ", qui est LA référence du rectorat ou de l'académie, et que tout le monde cite ;
- le " manager ", qui rassemble tous les acteurs autour de lui et présente un peu de toutes les précédentes caractéristiques ; il obtient d'ailleurs de bons résultats.

Il ne s'agit pas ici d'une galerie de portraits mais, comme toute typologie, de tendances qui existent dans un certain nombre de situations de DRH en place.

2.2.4. *Mais alors quel serait le portrait du DRH idéal ?*

La lecture de quelques avis de vacances de postes DRH, publiés ces derniers mois au BOEN permet de relever quelques compétences recherchées par les académies :

- une solide expérience dans les domaines administratif et de DRH ;
- un sens aigu des relations humaines (BOEN n° 31) ;
- des qualités humaines et professionnelles affirmées ;
- une aptitude à la communication, à l'écoute, au dialogue et au management participatif ;
- un attachement au travail en équipe (BOEN n° 32) ;
- le souci de fédérer l'action de différentes structures ;
- un intérêt certain pour le maintien et le développement d'un dialogue social de qualité (BOEN n° 36).

Les rapporteurs ajouteront à cette liste :

- le goût d'entreprendre, d'innover, de piloter des processus de changement ;

- un souci humaniste du respect des personnes et des valeurs de l'Éducation nationale.

Le futur référentiel de compétences du DRH, en cours d'élaboration par la DPATE, permettra sûrement d'aider les acteurs, dans l'identification des objectifs à atteindre.

Une remarque toutefois : les DRH de la première génération ont presque tous confié aux rapporteurs leur désir de quitter cette fonction, y compris lorsque, de l'avis général, ils y ont bien réussi, ce qui au demeurant n'a rien de surprenant après quatre ou cinq ans d'exercice dans une fonction difficile. *“ C'est une fonction qui use ; on est tributaire à la fois des injonctions de la Centrale et de l'absence d'objectifs clairs affichés dans une politique de GRH, et de l'inertie, voire de l'hostilité, des acteurs locaux ”*, confie l'un d'eux.

Au moment de la parution du présent rapport, ils ne seront plus guère que cinq de la première époque.

A l'Université d'été de Nice (juillet 1996) dont le thème était *“ un défi pour l'Éducation nationale, la gestion des ressources humaines ”*, le sociologue Norbert ALTER, professeur des universités à Paris Dauphine, avait déjà longuement souligné la prévisible *“ lassitude de l'innovateur ”* dans une conférence intitulée *“ Innovation et Résistance ”* (voir annexe 4).

2.2.5. *L'auto-évaluation des académies*

Indépendamment de la mission dévolue à l'IGAENR, d'évaluer l'action des DRH, et en dépit de la demande formulée par la directrice de la DPATE (séminaire des DRH du 08/12/1998) de procéder à une évaluation des DRH, force est de constater que la pratique régulière de l'auto-évaluation et du rapport d'activités est peu fréquente.

Les réponses à cet item sont très contrastées : sept académies ont envoyé un ou plusieurs rapports d'activités intéressants, témoignant de leurs réalisations et explicitant leurs choix futurs (Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Nancy-Metz, Nice, Paris, Strasbourg, et Versailles).

Certaines académies en ont rédigé un pour la réponse à donner aux rapporteurs. D'autres encore, ont adressé *“ des perspectives d'action ”*, des *“ intentions ”*, des plans d'action comportant des priorités.

Enfin, une dizaine ne se soucie apparemment, ni de se fixer des objectifs, ni de les évaluer.

Dans le cadre de l'enquête de l'inspection, six académies seulement ont fourni une lettre de mission *“ valide ”*, c'est-à-dire adressée à l'actuel DRH, cinq en ont fourni d'anciennes, obsolètes, et quinze n'en ont pas fourni du tout. A cet égard, on attendrait plus fréquemment la rédaction d'une lettre de mission adressée au DRH au moment de son installation dans cette fonction émergente et non stabilisée : une telle pratique aurait l'avantage, lors des mutations de recteurs ou de secrétaires généraux, de stabiliser un peu l'action du DRH.

2.3. Une fonction inégalement investie par les DRH

Dans la mesure où la fonction du DRH n'a jamais été précisément définie au plan national (la circulaire de mars 1997 ne traite que de certains aspects), les rapporteurs ont cherché à mesurer l'investissement des DRH à travers la mise en œuvre des leviers classiques de la GRH :

- le recrutement ;
- la formation initiale et continue ;
- la carrière et la mobilité ;
- les relations sociales ;
- l'action sociale ;
- les dysfonctionnements et les remédiations.

Le poids de l'histoire fait que les DRH continuent à s'investir principalement sur les personnels du second degré, à deux exceptions près : à Nancy-Metz où le dispositif ARCADES reçoit également les enseignants du 1^{er} degré, et en Martinique, où le DRH met en place un réseau pour ces enseignants. Cet investissement est très variable selon les catégories et selon les champs de gestion.

Les ATOS entrent davantage dans le champ de préoccupations des DRH. Toutefois, les personnels administratifs de l'enseignement supérieur n'ont été signalés que pour l'organisation de commissions paritaires d'établissement (CPE), à Lille et Amiens, ou pour la prise en charge de personnels en difficulté (Nancy-Metz).

Certains DRH (1/3) participent à la gestion des chefs d'établissement (entretiens, études de dossiers pour le recrutement ou pour la mobilité). Un seul participe à la gestion des corps territoriaux d'inspection, en particulier lors de la récente procédure d'évaluation, ou pour les demandes de nomination à la hors-classe.

2.3.1. *Le recrutement*

Il s'agit ici de mesurer comment les services académiques s'organisent pour recruter de façon optimale les personnels dont ils ont besoin. Sont concernés ici les concours de recrutement des professeurs des écoles, des ATOS et la définition des PEP (postes à exigences particulières).

Aucun DRH ne s'occupe du recrutement des professeurs des écoles ; cette opération continue à fonctionner comme par le passé, entre la division des examens et concours, l'IUFM, le président de jury.

En revanche, plus de la moitié sont investis dans le recrutement des ATOS, en particulier dans l'organisation de stages de professionnalisation des jurys de concours, à l'instar de l'académie de **Besançon**.

Près des 3/4 ont été associés à la définition des postes PEP, certains DRH ayant complètement piloté l'opération. Leur rôle s'est révélé souvent précieux pour “ *la préparation en amont des cas particuliers* ” (**Limoges**).

2.3.2. *La formation*

Ce levier, dont l'importance est unanimement reconnue par les DRH du secteur privé, a connu depuis quatre ans un certain nombre de bouleversements.

Citons pour mémoire, la suppression des MAFPEN (1997-1998), qui servaient souvent d'appui aux actions de GRH, ainsi que, plus récemment, la modification profonde des équipes académiques de vie scolaire. Ces changements ont pour l'instant pesé, plus qu'ils n'ont aidé les DRH, dans la maîtrise du levier formation.

S'agissant des rapports avec la formation continue, plusieurs cas de figure peuvent se présenter :

- dans le premier cas, le DRH est en même temps responsable académique de formation (RAF) et travaille étroitement avec l'IUFM comme à Clermont-Ferrand, Lille ou Nancy-Metz ;
- dans un autre cas, (la moitié des situations) la collaboration avec l'IUFM se limite à l'élaboration du cahier des charges devant préfigurer le plan de formation ;
- enfin, une dizaine environ n'a aucun lien avec l'IUFM, ce domaine de la GRH leur échappant complètement.

A **Strasbourg**, c'est le DAFCO qui a pris en charge, indépendamment du DRH, la formation continue des personnels.

Enfin, quelques académies innovantes (**Limoges**) ont créé, sous la responsabilité du DRH, un pôle formation.

“ Dans un souci de cohérence, de mutualisation et d'efficacité, j'ai souhaité la création d'un **Pôle de formation des personnels**. Il a pour objectif d'harmoniser les actions du CAFA, de la DAFPEN, et de la Cellule Vie Scolaire, et doit permettre également la mise en place de formations intercatégorielles.

Ce pôle aura un rôle clairement défini :

- il propose au recteur un projet global de formation pour l'académie, décliné en volets distincts, et s'appuie sur une analyse préalable des besoins des différentes catégories de personnels ;
- il met en œuvre des plans de formation des personnels de direction et des personnels ATOSS, et établit un cahier des charges pour les personnels enseignants d'éducation et d'orientation ;
- il évalue les plans qu'il conduit directement ou qu'il confie à des opérateurs.

Courrier Recteur. Limoges

Deux DRH sont correspondants territoriaux de la sous-direction de la formation des personnels d'encadrement, et peuvent ainsi articuler au mieux pour les intéressés la formation au centre et le suivi académique. Mais cela représente malheureusement trop peu de DRH.

En revanche, près des 2/3 travaillent étroitement avec le CAFA; l'hypothèse que l'on peut émettre est qu'il existe un lien manifeste, soit avec des fonctions actuelles ou antérieures (responsable de CAFA), soit avec les actions entreprises au sein de la GRH (recrutement des ATOS, résorption de l'emploi précaire). Enfin l'origine “ administrative ” d'un grand nombre de DRH, les incite à se rapprocher de ce centre de formation académique disponible.

2.3.3. *La carrière et la mobilité*

On peut se demander quelle est l'influence ou simplement la présence du DRH, à des moments-clé de la vie professionnelle des personnels.

Près des 2/3 des DRH, président le plus souvent les CAPA des ATOS ; ils président parfois les CAPA des enseignants, sauf celle des agrégés, et sont souvent membres de groupes de travail concernant les chefs d'établissement ou les IEN.

1/3 participe de près ou de loin à la préparation du mouvement des chefs d'établissement. Ils reçoivent les demandeurs ou examinent leurs dossiers pour éclairer la décision du recteur.

Toutefois, plus de la moitié est purement et simplement tenue à l'écart d'une procédure conservée par le recteur et les IA-DSDEN.

Un seul DRH prépare, avec son recteur, les dossiers concernant les corps d'inspection territoriaux.

Tous les DRH ont été associés au déroulement de l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée, certains en étaient d'ailleurs responsables. Cette situation n'a rien d'étonnant, puisqu'elle avait été "commandée" par l'administration centrale. Cette lourde tâche a nécessairement obéré les initiatives ou les avancées dans d'autres secteurs, mais cela correspondait à une forte volonté politique.

Une question portait sur l'existence ou non d'une réflexion académique sur l'évaluation ; 1/3 environ des DRH déclare se soucier de cet aspect fondamental, essentiellement au travers de la création de groupes de travail. De trop rares académies ont commencé à former les personnels d'encadrement à l'entretien d'évaluation.

Enfin, les rapporteurs ont cherché à savoir si des procédures innovantes avaient été mises en place pour les fins de carrière. De timides réponses font état d'un tout début de réflexion sur le sujet.

2.3.4. *Les relations sociales*

L'une des grandes responsabilités des DRH du secteur privé est la relation avec les représentants du personnel. Dans les réponses des DRH académiques, il est possible de mesurer la confiance qui leur est faite pour une liberté de rencontre avec les organisations syndicales.

Près des 2/3 signalent "travailler avec les représentants des personnels" selon plusieurs modalités : soit uniquement pour la résolution de cas individuels, soit en audience officielle en tant que représentant du recteur, soit encore lors de la concertation traditionnelle des groupes de travail ou commissions paritaires.

Les DRH très investis dans ce domaine, le déclarent "fondamental" pour l'assise de leur fonction et pour leur reconnaissance comme interlocuteur pertinent en GRH, mais "très chronophage".

A la question concernant les contacts avec leur médiateur académique (de création toute récente), sept DRH ont déclaré travailler de concert avec lui. C'est peu, mais au moment de l'enquête, toutes les académies n'en étaient pas encore dotées. Un médiateur rencontré au cours d'une visite nous a fait part de sa satisfaction concernant l'existence du DRH et de sa cellule, mais de sa difficulté à travailler avec des services toujours débordés.

2.3.5. *L'action sociale*

Antérieure bien sûr à la création des DRH, elle avait à répondre à une large part des problèmes abordés maintenant par celles-ci. On peut d'ailleurs observer que là où la DRH est dynamique et vivante, elle travaille en liaison étroite avec le pôle social de l'académie : on voit ici tout l'intérêt d'un travail en synergie. L'académie de **Paris** en est un bon exemple.

Parmi les actions concrètes menées en faveur des personnels, on relèvera l'opération "logement pour les ATOS" à **Paris** et en **Guyane** ou encore le "dépannage financier" des nouveaux arrivés dans l'académie de **Reims**. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'action sociale, on signalera ici le soin tout particulier apporté par Lille à l'accueil des personnels.

En revanche, les rapporteurs ont constaté avec étonnement, le peu d'investissement des DRH dans les commissions académiques des œuvres sociales (CAOS) ou les comités d'hygiène et de sécurité (CHS), alors que les orientations officielles le leur préconisent fortement (quatre d'entre eux participent au CHS et sept président

la CAOS). Ceci est d'autant plus regrettable que ces deux instances participent de façon importante au dialogue social.

2.3.6. *Dysfonctionnements et remédiations*

Ce domaine a été complètement investi par les DRH, dont c'était la première – et longtemps seule – consigne. Ce champ était complètement vierge. Toutes les académies ont donc mis en place dans ce registre des dispositifs plus ou moins actifs :

- une ligne téléphonique d'écoute des personnels en difficulté ;
- un (ou des) psychologue(s) pour des entretiens ;
- des réseaux d'aide ;
- un service académique d'appui dynamisé ;
- un " lieu " de bilans professionnels ;
- une cellule de reconversion d'enseignants et /ou d'ATOS ;
- des cellules de résolution des cas difficiles, etc. ;
- ou tout cela en même temps, dans un dispositif lourd, satellite de la DRH.

Que les DRH aient eu le souci de diminuer ou de prévenir les souffrances des personnels en difficulté professionnelle ou personnelle, on ne peut que s'en réjouir. Toutefois, après quatre années de fonctionnement, on constate dans certains lieux quelques dérives :

- prise en charge de pathologies qui relèvent du strict domaine médical privé ;
- empiètement sur des responsabilités incombant à d'autres (gestionnaires de personnel, assistante sociale des personnels ou médecin) ;
- recours à la DRH comme à un " SAMU ", ce qui permet d'éviter la complexité du problème : *" quand un de mes enseignants ne va pas bien, je l'envoie au ... " ;*
- très grande, voire trop grande autonomie du dispositif, lequel échappe parfois au pilotage et donc au contrôle du DRH : trop peu tirent des bilans d'activité ou éprouvent le souci de construire des solutions méthodologiques.

Il est nécessaire et urgent que les DRH reprennent en mains ces cellules, pour :

- rationaliser leur fonctionnement ;
- préciser le cahier des charges de leurs responsabilités ;
- contrôler leur activité ;
- dégager une méthodologie des cas résolus ou produire des fiches d'alerte sur les cas non résolus, afin de faire évoluer, si possible, la réglementation.

Au terme de ce panorama sur l'investissement des DRH, on perçoit aisément les contrastes qui existent d'une académie à une autre. Les domaines les plus investis finalement par les DRH sont, en général :

- l'accueil et l'aide aux personnels en difficulté ;
- la formation continue ;
- dans une certaine mesure, l'action sociale et les relations sociales.

En revanche, sont rarement investis, et devraient être développés à l'avenir, les domaines suivants :

- l'analyse des métiers ;
- la gestion prévisionnelle ;

- l'orientation professionnelle et le conseil de carrière.

On a vu que le turn-over des responsables académiques, la difficulté à mobiliser les acteurs sur un projet comportant un volet GRH, la culture, l'histoire et l'investissement possible du DRH, ont entraîné des prises en charge diverses et incertaines de la fonction. L'absence de politique nationale pendant longtemps – sauf en ce qui concerne les remédiations et l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée – n'a pas aidé les DRH à établir leurs priorités.

3. DES REALISATIONS QUI PREFIGURENT UNE DRH ACCOMPLIE

Les différents moyens utilisés par les rapporteurs dans la collecte de l'information leur ont permis d'identifier nombre d'expériences innovantes et réussies. Il ne s'agit pas, ici, de distribuer des “ bons points ”, ni d'établir un palmarès, mais de prouver – s'il en était besoin – que lorsque l'on réunit un certain nombre de circonstances facilitatrices (cf. ch. III. § 3.2.), l'on peut faire avancer ce dossier avec succès.

3.1. Des actions réussies dans les académies

Dans le domaine du **recrutement**, une large diffusion de l'expérience de **Besançon**, pour la professionnalisation des membres de jurys, a été assurée et reprise dans de nombreuses académies.

- Depuis cinq ans, l'académie de **Besançon**, organise des sessions de formation, pour les présidents et les membres des jurys des concours déconcentrés (niveaux B et C).
- L'objectif en est de leur faire prendre pleinement conscience de l'importance de leur rôle, dans la qualité du recrutement des agents du service public : un recrutement mal fait entraîne une carrière médiocre et une non-qualité du service public.
- Déontologie, équité de l'évaluation et réponse aux exigences du public, sont les trois points sur lesquels un éclairage particulier est apporté.
- L'équipe “ ressources ” de Besançon est intervenue à la demande, dans les académies de Strasbourg, Dijon, Lyon, Toulouse, et Guadeloupe.

*Bilan GRH académique. **Besançon***

Plusieurs DRH ont commencé ou indiqué leur intention de mettre en place des **entretiens de motivation** pour les futurs cadres de l'Éducation nationale.

Beaucoup reste à faire pour mieux s'intéresser aux qualités comportementales et managériales des futurs recrutés, en particulier pour les fonctionnaires de catégorie A. Or, il est objectivement difficile de détecter les qualités et défauts en matière de management lors du recrutement initial, faute d'épreuves véritablement adaptées à cet objet et de savoir-faire à mettre en œuvre. Les épreuves restent académiques pour la plupart. En

revanche, ceci devrait se révéler plus aisé pour les recrutements en cours de carrière, là où le jury pourrait apprécier le comportement du candidat lors d'un ou plusieurs entretien(s).

En ce qui concerne la **formation**, le projet de **Limoges**, inscrit dans la ligne du projet académique, semble porteur d'une cohérence en regard de la politique de GRH.

D'autres réalisations méritent d'être signalées :

- le projet formation et valorisation des réussites (**Nancy-Metz**) ;
- les plans de formation en établissement (**Rennes**) ;
- la GRH en établissement scolaire (**Strasbourg**) ;
- des plans spécifiques de formation des personnels administratifs (**Besançon**).

La GRH se vit au plus près des agents.

Deux années durant, différents groupes de travail ont poursuivi une réflexion sur la place, les enjeux et les leviers de la GRH, au sein de l'EPL, ainsi que sur les liens étroits entre la conception d'un projet d'établissement et les choix de GRH qui lui correspondent.

Différentes expérimentations ont ainsi pu se développer en relation avec cette réflexion, menée conjointement dans les groupes de travail entre des chefs d'établissement, des agents comptables, des gestionnaires, des personnels d'inspection, des cadres de la DRH académique et des services départementaux.

Le résultat est une plaquette (Oct.97) intitulée "**La GRH dans l'établissement scolaire**", qui comporte trois volets :

- la GRH, on en fait de toutes façons, même si l'on n'y pense pas ;
- on fait mieux quand on y pense et quand on ordonne ses choix (articulés sur le projet d'établissement avec hiérarchisation et focalisation intentionnelles) ;
- quelle direction pour la GRH ? Quel sens à la GRH ? Quel management mettre en œuvre ?

*Document contractualisation. **Strasbourg***

L'académie de **Besançon** est soucieuse de la **formation de ses personnels d'encadrement** : " Elle a mis en place, pour tous les cadres administratifs de l'académie, une formation au management de sept jours, avec des travaux d'intersessions, en s'adressant, après appel d'offres, à un prestataire de services privé : le groupe Equation à Lyon.

Des groupes de chefs d'établissement de l'académie, vont également bénéficier de cette formation ".

*Courrier Recteur. **Besançon***

La **carrière** des agents, son évolution, son rythme, son appréciation, ont fait l'objet des préoccupations des DRH et... des rapporteurs. C'est un secteur qui connaît des avancées dans les actes de gestion (voir infra). Citons au niveau des études et des dispositifs :

- une étude sur l'avancement hors barème des enseignants, les 5 % (**Aix-Marseille**) ;
- une étude sur les congés-formation (**Aix-Marseille**) ;
- le dispositif conseil-carrière (**Versailles**).

Quelle est la mission de **la cellule Conseil Carrière** ?

“ Votre mission s’inscrit dans le cadre du projet académique de GRH, visant à développer un dispositif global de “ Prévention, Aide et Conseil ” pour un meilleur service à la personne.

La fonction Conseil-Carrière est une fonction nouvelle : elle consiste à recenser toutes les mobilités possibles et à répondre aux demandes individuelles de plus en plus nombreuses en assurant un accompagnement personnalisé des projets d’évolution professionnelle.

Vous étudierez notamment toutes les demandes de bilan professionnel ou de compétences ”.

Lettre Recteur. Versailles

La **mobilité** des personnels a également fait partie des préoccupations des académies :

- une étude sur les mutations de chefs d’établissement (**Aix-Marseille**) ;
- un séminaire académique pour une bonne appréhension de l’opération du mouvement national à gestion déconcentrée (**Nice**).

Ce **séminaire académique** avait pour objectif d’harmoniser la politique de GRH et la gestion des moyens, dans le cadre de l’opération du mouvement national à gestion déconcentrée.

Les résultats attendus étaient :

- la prise en compte de principes partagés ;
- la prise de décisions collectives contribuant à la rédaction de règles académiques de l’opération du mouvement national à gestion déconcentrée (charte académique, note de service) ;
- la présentation du réseau RRH : rôle et modalités de coordination ;
- des éléments de décision nécessaires à la mise en cohérence de la politique d’implantation des affectations à titre définitif au niveau établissement et sur zones ;
- le cadrage et la fixation du calendrier des opérations internes ;
- l’organisation des réunions de bassins (contenus et documents).

Bilan Cellule GRH. Nice

Quelques DRH ont choisi de travailler en étroite collaboration avec les **organisations syndicales**. Lors des CTPA, **Strasbourg** et **Versailles** communiquent le bilan de l’activité de la DRH, ainsi que les perspectives de l’année suivante ; ils associent également certains délégués des personnels à des groupes de travail.

L’académie d’**Amiens** s’enorgueillit à juste titre, d’une lettre de félicitations d’une organisation syndicale, lors de la mise en place de critères qualitatifs **transparentes** dans l’établissement des listes d’aptitudes.

Toutefois, le secteur des **relations sociales** est peu investi et l'institution gagnerait à ce que le dialogue avec les organisations syndicales sur la GRH, soit plus fécond. Les DRH y trouveraient là un gage d'efficacité et de stabilité.

Les **dispositifs d'action sociale** sont nombreux, vivaces, mais pas toujours coordonnés avec la GRH. Citons comme exemples positifs :

- les dispositifs d'accueil des personnels (**Lille**) ;
- les guides ou la plaquette sur la réadaptation (**Paris, Versailles**) ;
- le “ *guide des ressources humaines au quotidien* ”, mis au point par Versailles et largement repris par d'autres académies.

Enfin la **remédiation** sous toutes ses formes, les dispositifs d'écoute, d'aide, de soutien, les cellules d'analyse des **dysfonctionnements** sont légion. Citons, parmi les plus connus :

- le DAPAR, (**Rennes**), l'un des plus anciens, qui présente l'originalité d'une équipe pluridisciplinaire ;
- le RAPE (**Lille**), qui a presque dix ans d'existence, ainsi que son association “ la Goutte d'eau ” ;
- ACAPELA (**Lyon**), AISSE (**Rouen**), OSIRIS (**Orléans-Tours**), etc. ;
- des lignes téléphoniques, à **Paris, Orléans-Tours, et Reims** (Allo Relais Ecoute) avec cinq ans d'écoute au quotidien.

- **Le DAPAR** est un dispositif d'aide et d'écoute des personnels enseignants en difficulté qui présente l'originalité d'être constitué en réseau : chefs d'établissement, inspecteurs, assistante sociale et médecin conseillers du recteur, chefs de bureau du rectorat.
- Ce dispositif est né de l'expérience acquise dans le travail en équipe du service académique d'appui (réadaptation).
- Ses principes : intervention rapide, association des différents niveaux, accord de l'intéressé et confidentialité.
- Sa mission : trouver des solutions pour les personnels en situation professionnelle difficile, quelle qu'en soit l'origine.
- L'EPLÉ constitue le premier niveau d'alerte, de repérage et de solution possible.
- La saisine des services rectoraux se fait sur la base d'un rapport écrit du chef d'établissement faisant état du constat des difficultés rencontrées, cosigné par l'intéressé et couvert par la confidentialité.

Document Académique. Rennes

D'autres réalisations originales : un réseau d'aide aux enseignants en EPS (**Paris**), un groupe de travail pour la résolution des conflits (**Martinique**).

Tant que toutes les catégories de personnels manifesteront des difficultés et des souffrances au travail, il sera nécessaire d'inventer des solutions pour y remédier : une création urgente à opérer et citée par tous les DRH serait un dispositif de réadaptation au bénéfice des ATOS.

Il semble également opportun d'inciter ceux des DRH qui n'en ont pas pris conscience de l'urgence à établir un véritable **bilan social** de leur académie, qui constituera un effort de transparence apprécié des partenaires sociaux et seul leur permettra de définir leurs priorités.

3.2. “ La DRH idéale ”

Au terme de ce bilan très différencié des expériences académiques, il peut paraître présomptueux de dresser le profil d'une DRH idéale. Toutefois, le résumé des principaux items évoqués permettra pour chacun un auto-diagnostic plus aisé.

On souhaitera à l'académie une **stabilité** de ses premiers responsables, pour une durée de fonction de trois ans minimum, ce qui permettra à chacun de prendre connaissance des dossiers, et de se faire une opinion avant de dresser un plan d'action. Il serait important que chaque cadre, à la fin de son mandat sur un poste, dresse le bilan de son activité, et des dossiers qu'il n'a pas eu le temps d'ouvrir.

On rappellera que la fonction de GRH est une **fonction partagée** et que le partage doit s'effectuer avec la concertation nécessaire.

Au terme de cinq mois d'observations, de dialogues, de discussions, les rapporteurs s'orientent vers un **positionnement fonctionnel du DRH**. Le corps d'appartenance importe moins que le profil du cadre retenu par le recteur ; il devra avoir une grande expérience des services académiques et des qualités relationnelles et managériales confirmées. Les tâches qui peuvent lui être légitimement dévolues seront consignées dans une **lettre de mission**, dans laquelle les objectifs qui lui seront assignés seront hiérarchisés par nature et dans le temps.

L'existence **d'un comité d'orientation de la GRH** l'aidera à définir la politique de GRH de l'académie et à la mettre en œuvre. Celle-ci sera explicitée dans le **volet GRH** du projet académique, afin que tous les partenaires en soient informés.

Des collaborateurs du DRH, uniquement en charge de la GRH, constitueront avec lui une **cellule** et l'aideront dans cette organisation, en particulier pour la production régulière (annuelle) du **rapport d'activité** de la cellule GRH, mais aussi des bilans sectorisés des différents satellites de la DRH.

Orientations et bilans seront exposés aux **partenaires syndicaux**.

Cette cellule sera la tête de pont du **réseau des relations et ressources humaines**, qui maillera le territoire académique et créera ainsi des relais de proximité. On peut confier à ce réseau des tâches de nature différente, relais d'information de la politique académique ou analyse de situations locales, etc. l'important étant que ses membres soient tout à fait au clair des tâches et responsabilités leur incombant.

Les champs investis par le DRH concerneront **tous les personnels** de l'académie : enseignants du premier degré, du second degré, personnels administratifs y compris de l'enseignement supérieur, et les personnels d'encadrement (administratifs supérieurs, de direction et d'inspection).

La DRH pourra faire connaître dans l'académie, grâce au service de **communication interne**, les actions entreprises et surtout leurs résultats, afin de montrer aux intéressés, la **valeur ajoutée d'un tel dispositif**.

Enfin le DRH travaillera “ *avec un **accompagnement de la centrale** pour faciliter les initiatives académiques pour une évolution de la réglementation et une optimisation du dialogue technique (Versailles)* ”.

3.3. Quelle valeur ajoutée des DRH depuis leur création ?

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que “ là où ça marche ”, le DRH a manifestement apporté une plus-value aux dispositifs préexistants :

- implication de tous les responsables ;
- cohérence des actions entreprises et hiérarchisation ;
- mise en synergie de tous les acteurs ;
- information sur les réalisations ;
- impression positive des agents interrogés.

En effet, il ne faut pas oublier que si la première mission de la gestion des ressources humaines au sein d’une organisation est l’**adéquation besoin-ressource**, la seconde est l’**équilibre contribution-rétribution**, qui va nourrir la troisième mission : **le maintien et le développement de la motivation au travail**.

Le succès dans la réalisation de la première mission conditionne fortement celui des autres missions, et l’on comprend bien alors que l’implication des DRH dans la mise en place de l’opération du mouvement national à gestion déconcentrée garantissait à la fois la bonne fin de l’opération et leur propre crédibilité.

C’est pourquoi, l’existence d’une DRH dynamique dans une académie, à condition qu’elle soit identifiée et reconnue, doit aider les personnels à mieux assumer leurs missions.

En **conclusion** de ces propos, il nous apparaît judicieux de rappeler les conseils donnés aux DRH, lors du séminaire d’intrônisation de leur fonction en février 1996 :

- limiter l’investissement méthodologique initial ;
- se doter d’outils de pilotage ;
- revenir sur les cloisonnements traditionnels ;
- obtenir l’accord sur les ruptures nécessaires ;
- récupérer progressivement des marges de manœuvre en matière de gestion ;
- renforcer le professionnalisme de la fonction RH ;
- développer des savoir-faire nouveaux centrés sur la conduite de changement ;
- renforcer sa capacité d’appui à la hiérarchie opérationnelle.

La fonction RH n’est pas à même d’assurer seule la réussite des évolutions souhaitables; elle doit bénéficier d’une garantie dans le choix et l’efficacité de la politique académique. Toutefois sa capacité d’action est réduite sur la hiérarchie opérationnelle; son poids est limité en regard des enjeux et des risques majeurs de l’organisation ; enfin, ses moyens propres sont souvent insuffisants pour entreprendre tous les changements indispensables.

C’est pourquoi la GRH ne peut prendre tout son sens qu’en s’insérant dans les programmes plus généraux de modernisation des services du ministère.

IV – DES REALISATIONS ENCOURAGEANTES DANS LES SERVICES DECONCENTRES

Les rapporteurs se sont efforcés dans ce chapitre, tout en mentionnant les nécessaires références aux règles et au cadre nationaux, de pointer, pour ce qui concerne les enseignants et les ATOS, ce qui, dans les services académiques visités, pouvait relever d'une approche qualitative, qu'il s'agisse de dispositifs communs ou des principaux actes de gestion intéressant les grandes catégories de personnels.

1. DES DISPOSITIFS COMMUNS INTÉRESSANT PLUSIEURS CATÉGORIES DE PERSONNELS

Le cloisonnement culturel entre filière administrative et pédagogique, entre les différents niveaux d'enseignement, l'éclatement de la gestion des personnels entre plusieurs directions, la répartition des compétences et des pouvoirs de décision entre les différents niveaux territoriaux (académie, département, établissement), variable selon les corps, tous ces facteurs ne favorisent pas le développement d'actions intéressant l'ensemble des personnels.

Les réalisations repérées au cours des visites en académie ont essentiellement trait au traitement des difficultés personnelles et professionnelles, à l'accueil et à l'information, mention particulière devant être faite du **bilan social**, là où très exceptionnellement il existe. C'est le cas de l'académie de **Strasbourg**.

L'académie de **Strasbourg** élabore depuis 1995 un **bilan social** qui constitue un élément d'information commun aux services et aux partenaires et un outil de pilotage intéressant. Il fait le point des emplois et des effectifs par catégorie, des résultats académiques aux concours, et comporte des éléments d'appréciation qualitatifs : analyse de l'absentéisme, des sanctions disciplinaires, bilan du réseau d'aide aux personnes, de l'activité du service social et de l'action sociale, du service médical

de prévention, de la politique de formation. Malheureusement, le bilan de l'année 1997-98 n'a pu encore être établi, la pression de la gestion courante et, notamment le mouvement national à gestion déconcentrée ayant mobilisé les services.

1.1. Les dispositifs d'accueil des personnels

Toutes les académies se sont mobilisées sur ce volet de la GRH dans le cadre du mouvement national à gestion déconcentrée mais nombre d'entre elles avaient déjà pris des initiatives en ce domaine.

A **Orléans-Tours**, un bilan a été tiré de deux journées d'accueil organisées à la rentrée 1998 pour les personnels entrant dans deux départements de l'académie. 148 personnes y ont répondu, soit environ la moitié. L'étude des demandes formulées fait ressortir une attente importante en matière d'informations concrètes sur le déroulement de carrière, les rémunérations et les différents concours permettant une évolution de carrière.

La déconcentration du mouvement des enseignants du second degré a été l'occasion d'une mobilisation de toutes les académies sur l'objectif d'accueil et d'information, à partir de la charte d'accueil. A la base du dispositif, l'administration centrale a mis en place le logiciel SIAM (système d'information et d'accueil sur le mouvement), consultable sur Internet dans tous les établissements, rectorats et inspections académiques. Chaque académie s'est dotée d'une organisation propre pour assurer l'accueil et l'information, sur les procédures, les postes et les barèmes, et a mis en œuvre différents moyens d'action : constitution d'équipes spécialisées ou intégration de la fonction dans les services de gestion, formation des personnels, lignes téléphoniques, numéros verts, accueil physique, réunions d'information délocalisées, affiches, plaquettes. On peut supposer que les compétences acquises dans les services académiques et la sensibilisation des gestionnaires aux problèmes d'accueil seront réinvesties au profit d'autres catégories de personnels.

1.2. Les dispositifs d'aide aux personnels en difficulté

L'aide aux personnels en difficulté est le secteur le plus investi par les DRH depuis leur institution. Les gestionnaires n'ont pour la plupart vu que des avantages à transférer au DRH les dossiers de dysfonctionnements liés aux personnes qui, jusque là, étaient peu ou pas traités.

On peut citer le dispositif particulièrement complet mis en place dans l'académie d'**Orléans-Tours**. Ainsi, cette dernière a-t-elle élaboré un **livret documentaire**, conçu comme un outil d'aide aux personnels d'encadrement, dans le repérage et la prévention des dysfonctionnements consécutifs à des difficultés professionnelles ou personnelles des personnels. Ce livret recense l'ensemble des personnes et services ressources (DRH, services gestionnaires, corps d'inspection, personnels sociaux, médecin), rappelle leurs coordonnées, leurs missions, et l'ensemble des moyens de remédiation existants : évolution et réorientation professionnelles, aménagements des services, congés de maladie et temps partiels.

Le **relais écoute** bénéficie d'une ligne téléphonique particulière ouverte tous les mercredis et de quatre à six écoutants, en double écoute, ayant préalablement suivi une formation ; le bilan 1997-98 fait état de 52 appels, dont 70 % en provenance d'enseignants, majoritairement de collèges.

Les difficultés professionnelles évoquées se rapportent pour 23,5 % à des situations de conflit avec le chef d'établissement et 47 % à des problèmes relationnels avec les élèves. Les difficultés personnelles résultent principalement de problèmes de santé et financiers ; au terme des entretiens dont la moitié a duré moins de 20 mn, 39 orientations ont été proposées, vers le médecin, l'assistante sociale, le service de gestion, l'aide et la pratique professionnelle.

Le dispositif OSIRIS d'**Orléans-Tours** s'appuie sur une année complète de formation fondée sur le tutorat et sur l'alternance entre modules de formation transversaux (cours à l'université et à l'IUFM) ; à l'issue de l'année, les enseignants peuvent changer d'établissement. Un bilan, dressé en 1996-97, à partir des observations des chefs d'établissement et des IPR, fait état de sept résultats positifs notamment sur l'axe relationnel, de trois mitigés (enseignants fragiles) et de quatre échecs qui appellent une particulière vigilance.

Un groupe de travail se réunit régulièrement autour du DRH pour examiner les situations difficiles de personnels enseignants qui lui sont signalées majoritairement par les chefs d'établissement et les IPR (huit cas étudiés en 1998-99, treize en 1997-98).

Les connaissances sur l'état sanitaire des personnels sont, la plupart du temps, lacunaires à tous les niveaux. C'est ainsi que les problèmes propres aux personnels de service (pénibilité des tâches, vieillissement d'une population majoritairement féminine, absentéisme), sont régulièrement évoqués mais sans données précises et restent donc non traités. Un médecin a pu pointer le cas d'un personnel travaillant en cuisine qui n'avait pas eu de visite médicale depuis sept ans, ce qui signifie que les obligations légales sur les normes d'hygiène peuvent ne pas être respectées. Il faut en outre déplorer l'absence de dispositif de réadaptation comme il en existe pour les personnels enseignants.

L'académie de **Strasbourg** dispose, depuis 1983, d'une équipe de médecine de prévention dont le bilan annuel d'activités permet de connaître pour toutes les catégories de personnels l'évolution des pathologies constatées au cours des visites et à l'issue des demandes de consultation des agents (par exemple hypoacusies chez les enseignants d'EPS, pathologie musculo-squelettique des personnels ouvriers).

2. DES AVANCÉES CONCERNANT LA GESTION DES ENSEIGNANTS

S'il est d'usage d'affirmer que la gestion des enseignants est "peu qualitative", ce qui est évoqué ci-dessous conduit à nuancer le propos. Certes, tous les domaines de la gestion ne sont pas investis avec la même intensité, mais des progrès incontestables sont apparus dans la gestion des enseignants du premier comme du second degré¹⁸. Certains de ces progrès ont été initiés sur incitation des services centraux, d'autres par les académies elles-mêmes en fonction de leur propre politique et contraintes et souvent parce qu'elles ont pu trouver localement un accord avec les partenaires sociaux.

2.1. La gestion des enseignants du premier degré

On a souvent dit et écrit que la gestion des instituteurs et des professeurs des écoles était essentiellement "barémée". Cette affirmation, pour exacte qu'elle soit, demande toutefois à être nuancée dans la mesure où les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale, les inspecteurs

¹⁸ Cette appellation inclut également les personnels d'éducation (CPE) et d'orientation (COP) exerçant dans les collèges et les lycées.

d'académie adjoint chargés du premier degré, les inspecteurs de l'Éducation nationale responsables d'une circonscription du premier degré, les conseillers pédagogiques, généralistes et spécialistes, comme d'ailleurs les personnels administratifs des inspections académiques, ont une excellente connaissance des instituteurs et professeurs des écoles de leur ressort géographique.

A titre d'exemple, dans les circonscriptions administratives interrogées, on constate qu'un instituteur ou professeur des écoles est inspecté, en moyenne, tous les trois à quatre ans. Certes, les indicateurs utilisés pour les mutations tiennent compte essentiellement de l'ancienneté générale de service et de la note pédagogique. Toutefois, cette automaticité du barème est corrigée par les IEN et leurs différents conseillers pédagogiques qui connaissent parfaitement les compétences des instituteurs et professeurs des écoles placés sous leur autorité.

Les témoignages académiques sont unanimes : **le premier degré est mieux loti que le second.**

En effet, les IEN-CCPD sont plus à même de faire de la véritable gestion de proximité : ils ont en moyenne 150 à 200 enseignants à gérer ; ils ont de meilleures conditions matérielles de travail ; ils sont aidés par un ou plusieurs conseillers pédagogiques ; ils sont eux-mêmes bien soutenus par l'inspecteur d'académie ; enfin, leurs missions leur permettent de “ jouer ” sur tous les leviers de la GRH, en liaison avec les services de l'I.A. Ils sont plus proches de leurs “ administrés ”.

D'autres exemples soulignent cette volonté d'une gestion plus affinée des instituteurs et professeurs des écoles. Citons la classification des écoles, les postes à profil et le dispositif de remplacement.

2.1.1. La classification des écoles

Dans le département du **Nord**, les 1965 écoles (764 écoles maternelles et 1 201 écoles élémentaires) ont été réparties en huit catégories, à raison de deux pour les écoles maternelles et six pour les écoles élémentaires :

- écoles maternelles, situées en ZEP, REP, ZUS ou présentant des indicateurs de zones défavorisées, et, autres écoles maternelles ;
- écoles élémentaires :
 - avec classes enfantines en ZEP, REP, ZUS ;
 - sans classe enfantine en ZEP, REP, ZUS ;
 - urbain avec classes enfantines ;
 - urbain sans classe enfantine ;
 - rural avec classes enfantines ;
 - rural sans classe enfantine.

La classification des écoles en huit catégories permet à l'administration départementale de l'Éducation nationale de répartir ses moyens avec une bonne appréciation des besoins locaux et aux enseignants d'émettre des vœux de mutation en toute connaissance de cause.

2.1.2. Les postes à profil

Dans ce même département, l'enseignement des langues vivantes au CM1 et au CM2 est assuré à la fois par des instituteurs et professeurs des écoles possédant une habilitation en langue (43,93 %), des professeurs de langue des collèges et lycées, surveillants d'externat et maîtres d'internat (42,18 %), des assistants étrangers (3,34 %),

des aides éducateurs (0,88 %) et des vacataires ayant reçu une habilitation par les corps d'inspection compétents (7,67 %).

La généralisation de l'apprentissage d'une langue vivante aux CM1 et CM2 ne peut être effective que si l'on dispose d'un potentiel humain suffisant et compétent en langues. C'est la raison pour laquelle l'affectation d'un instituteur ou professeur des écoles habilité en langue dans les écoles nanties d'un poste vacant constitue la réponse la plus efficace pour permettre assez rapidement, sur l'ensemble du département, de dispenser un enseignement de langue par un maître qui reste polyvalent.

Pour atteindre cet objectif, des formations en langues sont proposées aux instituteurs et professeurs des écoles. En formation initiale, l'IUFM de l'académie de Lille propose aux étudiants des modules de formation spécifique leur permettant d'enseigner une langue vivante étrangère au cours moyen. Dans le cadre de la formation continue, des stages linguistiques et pédagogiques sont proposés aux instituteurs et professeurs des écoles pendant la période scolaire.

Par ailleurs, les “ **postes langue** ” sont désormais des postes “ **fléchés** ” identifiés sur le document du mouvement du personnel. Ces postes ne peuvent être obtenus que si l'habilitation des candidats correspond à l'une des langues enseignées en 6^{ème} dans le collège du secteur. Deux publications sont prévues, d'une part, la liste des postes vacants des écoles élémentaires à 4 classes et plus, d'autre part, la liste des écoles dont un des maîtres ou le directeur de l'école s'est porté volontaire pour assurer cet enseignement. Il s'agit alors d'une transformation d'un des postes, poste qui sera obtenu prioritairement par le maître volontaire.

Le fait de solliciter et d'obtenir un poste fléché conduit au maintien sur le poste pendant trois ans, sauf situation personnelle exceptionnelle. La mention “ poste langue ” sur l'arrêté d'affectation permet d'identifier les compétences de l'enseignant. Ce poste peut être aussi obtenu par le directeur de l'école s'il est habilité.

Un maître de l'école qui souhaite obtenir le poste langue sans être habilité dispose d'un délai de deux ans pour obtenir une habilitation. En cas de non-obtention, le poste est à nouveau porté vacant. Mais si deux maîtres habilités d'une même école sont candidats sur le poste langue, ils sont départagés par le barème. Un poste fléché “ langue ”, non pourvu par un personnel habilité, est pourvu à titre provisoire au mouvement.

Un système similaire a également été mis en place dans le département du **Loiret**. Six postes sont consacrés à cette politique des langues vivantes permettant d'employer sept enseignants (cinq à temps complet, deux à mi-temps) dans toutes les circonscriptions, sachant que certains exercent à cheval sur deux circonscriptions, le principe consistant à implanter un demi poste par circonscription.

Il s'agit là de postes profilés ouverts aux instituteurs, professeurs des écoles, mais aussi aux professeurs de langues des lycées et collèges qui ont reçu l'agrément de l'inspecteur d'académie, après passage devant un comité de sélection constitué par ce dernier.

Dans le département du **Bas Rhin**, une commission, composée d'un IA-IPR, d'un IEN et d'un conseiller pédagogique, arrête la liste des instituteurs et professeurs des écoles titulaires qui souhaitent enseigner en allemand dans les écoles primaires. La commission détermine ses choix à partir des compétences linguistiques et des motivations des intéressés. Des professeurs des écoles, ayant suivi une formation spécifique de trois mois dispensée par l'IUFM, peuvent être également affectés sur ces postes spécifiques dès leur sortie de l'IUFM.

Une formule semblable existe aussi pour les TICE dans le département du **Loiret**. Pour obtenir ces postes spécifiques, les intéressés doivent être titulaires du CAPFIMF, subir un entretien et être agréés par l'inspecteur d'académie.

De même, l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de la **Gironde**, affecte, hors barème et donc sur profil, des instituteurs et professeurs des écoles dans trois à quatre écoles particulièrement difficiles de son département.

Enfin, d'une façon générale, il est demandé aux directeurs d'école de ne pas confier les cours préparatoires aux maîtres sortant de l'IUFM.

2.1.3. Vers une amélioration du dispositif de remplacement

Dans le relevé de conclusions relatif à l'enseignement primaire, signé entre le ministre et certains syndicats le 30 juin 1998, il était prévu “ *de rendre plus efficace le dispositif de remplacement dans le premier degré en évitant le cloisonnement entre les structures (zone d'intervention limitée, brigade)* ”.

Dans la circulaire du 22 juin 1999, le directeur de l'enseignement scolaire, reprenant le relevé de conclusions, recommande d'éviter le trop grand cloisonnement entre les ZIL et les brigades et de faciliter l'intervention des enseignants rattachés à une ZIL au-delà de 20 km. Il ajoute “ *ainsi les affectations sur des postes de ZIL ou de brigade pourraient s'effectuer à titre principal (le poste serait à dominante ZIL ou brigade) et n'excluraient donc pas une mission différente en cours d'année scolaire en raison des besoins du service. Il conviendra également d'étudier le service des titulaires remplaçants, notamment lorsqu'ils n'ont pas de remplacement à effectuer. Dans cette période, l'exercice dans les écoles de rattachement, d'activités pédagogiques, notamment sous forme de soutien, doit être effectif pour les intéressés. Vous pourrez également réfléchir au choix des écoles de rattachement afin de privilégier les écoles dont la population scolaire nécessite une attention particulière* ”.

Pour mettre en œuvre ces directives, l'IA- DSDEN du **Nord** a organisé une concertation avec les instances représentatives du personnel au cours du premier trimestre 1999. Elle s'est traduite par un meilleur maillage et par une meilleure répartition de l'ensemble des remplaçants au sein de chaque bassin d'éducation lors de l'établissement de la carte scolaire en mars 1999. Le mouvement du personnel a pris en compte cette nouvelle organisation et a alerté les candidats à un poste de remplacement sur une possible fusion des missions en cas de nécessité.

Cinq principes ont présidé à la gestion des remplacements :

- assurer une gestion de proximité du remplacement. Le maillage départemental permet d'affecter un remplaçant pour dix maîtres ;
- assurer la continuité du remplacement. Le dispositif précédent, en cloisonnant les missions, impliquait le recours à deux, voire plusieurs, titulaires mobiles pour un congé qui se prolongeait. C'est ainsi, par exemple, qu'un élève de CP pouvait voir arriver dans sa classe un titulaire mobile pour remplacer sa maîtresse en congé maternité, puis un autre remplaçant parce que la maîtresse à l'issue de son congé maternité avait contracté une mauvaise grippe, un troisième remplaçant si la maîtresse de retour de congé maladie participait à un stage de formation. Le nouveau dispositif permet de maintenir le même remplaçant ;
- respecter, autant que faire se peut, le profil professionnel du titulaire mobile pour une meilleure adaptation au poste ;

- assurer une meilleure cohérence dans le fonctionnement du corps des remplaçants par une gestion pédagogique et administrative sous la houlette d'un même inspecteur pour chacun des neuf bassins d'éducation du département ;
- assurer sur un territoire donné une plus grande rationalisation en fixant des priorités dans les types de remplacement.

Dans le nouveau dispositif, l'IEN de la circonscription recense, chaque jour, les nouvelles absences, et leur attribue une priorité dans une échelle qui va de 0 à 4 :

- échelle 0 : aucun remplacement n'est nécessaire (en général pour le maître qui n'est pas en charge d'une classe) ;
- échelle 1 : remplacement indispensable (pour raison de sécurité en classe unique par exemple ou à cause d'une tension à l'intérieur de l'école) ;
- échelle 2 : les longs congés prévisibles (congés de maternité, de longue maladie) ;
- échelle 3 : les stages de formation continue et les autorisation d'absence des délégués syndicaux et des élus ;
- échelle 4 : toutes les autres absences (les congés maladie de courte durée, les autorisations d'absence).

Puis, il sollicite un remplacement qui sera assuré par un titulaire mobile affecté à proximité du remplacement à effectuer. Le nom du remplaçant lui est communiqué dans la journée. Enfin, il reçoit du gestionnaire des titulaires mobiles, à intervalles réguliers, un compte rendu sur le fonctionnement du remplacement dans sa circonscription et dans le bassin.

La veille téléphonique est obligatoire dans les écoles où le titulaire mobile, sans suppléance, est utilisé dans le cadre de l'aide pédagogique.

L'IEN, gestionnaire du remplacement dans le bassin d'éducation traite immédiatement les demandes de remplacement classées en priorité 1. Les autres demandes sont examinées ensuite afin de disposer d'une vue d'ensemble des besoins de remplacement et de les satisfaire en fonction des moyens disponibles. Il répond aux demandes, dans l'ordre des priorités et en fonction de la plus grande proximité possible avec le remplaçant et envoie les délégations de suppléance au domicile ou à l'école de rattachement du remplaçant chaque mois. Enfin, il transmet, chaque jour, à l'inspection académique, la statistique du remplacement afin d'effectuer, le cas échéant, d'éventuelles régulations, et communique, à l'IEN de circonscription, en fin de journée, la liste des remplaçants disponibles.

Un tel dispositif permet à la fois de rationaliser le potentiel de remplacement et limite le nombre de maîtres appelés à se succéder dans une classe.

Le département de l'**Isère** a également harmonisé les pratiques et consignes de travail concernant le remplacement. L'IA-DSDEN de l'Isère a arrêté quatre principes :

- les moyens de remplacement sont attribués pour assurer la continuité du service : le remplacement peut ainsi impliquer des déplacements plus longs ;
- le motif de l'absence n'est pas prioritaire. Seul compte le dysfonctionnement créé par l'absence de l'enseignant ;
- la répartition des élèves dans les autres classes doit être étudiée comme un moyen de remplacement, mais elle ne peut être qu'une solution à court terme ;
- le remplacement est indifférencié quel que soit le type de classe, la nature de l'absence.

Les priorités de remplacement sont les suivantes :

- école à classe unique ;
- petites écoles élémentaires ou maternelles ;
- notion de classe : CP, CM2 ;
- durée du congé ;
- prise en compte des stages de formation continue ;
- enseignement spécialisé.

L'IA-DSDEN a précisé aux IEN que leur connaissance de l'école, des personnels qui y exercent, de son vécu et des problèmes particuliers qui la caractérisent, sous-tend chaque jour leur choix et les invite, en conséquence, à modifier les priorités énoncées ci-dessus s'ils l'estiment nécessaire.

Les modalités de mise en œuvre du remplacement sont analogues à celles décrites ci-dessus dans le département du Nord.

2.1.4. Une formation initiale et continue délocalisée, intégrant des universitaires et des spécialistes de terrain

La formation initiale est fixée à deux ans. La première année est facultative. La seconde année concerne tous les professeurs des écoles qui ont réussi le concours ; elle prépare exclusivement à la professionnalisation avec notamment la rédaction d'un mémoire et un stage en responsabilité de huit semaines.

Dans l'académie de **Lille**, cette formation a été largement délocalisée puisqu'on ne compte pas moins de six centres : Lille, Douai, Gravelines, Valenciennes, Arras et Outreau.

En qualité de membre du conseil scientifique et pédagogique, l'IA-DSDEN du Nord participe à la définition du contenu de la formation. Les IEN contribuent à cette formation initiale, notamment en deuxième année. Leur rôle consiste à évaluer le stage en responsabilité, à siéger au jury de mémoire et à dispenser des cours de déontologie et de connaissance du système éducatif.

Définie par les recteurs, la formation continue est désormais mise en œuvre par les IUFM en collaboration étroite avec les inspections académiques. Ainsi, pour dispenser cette formation, on retrouve tous les formateurs de l'IUFM, mais aussi les formateurs de terrain : IEN, conseillers pédagogiques.

Dans le département du **Nord**, les lieux de formation sont divers : centres de formation des IUFM, centres de formation et de ressources pédagogiques implantés dans chaque bassin d'éducation, écoles maternelles et élémentaires, permettant ainsi de rapprocher ces lieux de formation des personnels formés.

Une évaluation originale de ces actions de formation est en train de s'établir. Une évaluation de type quantitatif indique le poids des formations selon les priorités, la durée des stages... La seconde, de nature qualitative, mise en place en janvier 2000, consiste en une fiche d'évaluation des stages et de l'impact sur la pratique de classe constaté lors des inspections par les IEN.

En conclusion des entretiens et des visites, il apparaît que :

- les barèmes utilisés ne sont pas des fins en soi ; “ *ce n'est pas le barème qui décide* ”, déclare une inspectrice d'académie. Le barème est un outil d'aide à la décision qui permet aux responsables d'opérer des choix en toute connaissance de cause. Ajoutons que dans le premier degré, comme il a été dit précédemment, ces responsables ont une excellente connaissance des personnels qu'ils gèrent ;

- toute modification des règles du mouvement s'avère possible dès lors qu'une volonté forte des autorités responsables existe et que les motivations sont clairement expliquées aux représentants des organisations syndicales ;
- les exemples cités ci-dessus montrent que des essais de " *gestion sur mesure* ", se développent dans les départements, témoignant déjà d'une démarche souple de réponse aux besoins de l'institution et des enseignants.

2.2. La gestion des enseignants du second degré

Avant d'aborder les gestions académiques, il faut rappeler l'existence d'une " gestion qualitative " qui s'appuie sur les statuts particuliers pour ce qui concerne l'avancement accéléré ou sur des décisions fort anciennes s'agissant des affectations prononcées dans le cadre de mouvements particuliers. Cette gestion somme toute banalisée car très automatisée procure des avantages financiers certains ou des postes de travail vraiment sollicités.

Rappel concernant la notation

Comme tous les fonctionnaires, les enseignants du second degré sont notés. Outre que cette notation reflète les qualités professionnelles de l'agent, elle a un rôle important dans nombre d'actes de gestion.

La notation des enseignants s'inscrit dans un régime dérogatoire par rapport aux autres fonctionnaires. Chaque enseignant (PEGC excepté) reçoit deux notes, l'une, pédagogique, sur 60, attribuée par un I.A-IPR à la suite d'une inspection dans une classe et l'autre, administrative, sur 40, attribuée chaque année par le chef d'établissement.

Ce système comporte plusieurs inconvénients, notamment l'absence de régularité des inspections dans les classes, du fait de la charge considérable des I.A-IPR (actualisation en moyenne tous les 6 ou 7 ans selon le rythme des inspections) ou encore l'absence de prise en compte du contexte pédagogique ou environnemental dans lequel exerce l'enseignant noté.

C'est pourquoi le recteur MONTEIL préconise, dans son rapport de juin 1999, de passer à un autre système d'évaluation plus collégial et dans lequel l'enseignant aurait un plus grand rôle. L'inspection serait conduite par deux inspecteurs et non plus un seul ; l'enseignant fournirait un rapport d'activités tous les trois ans et aurait un entretien avec son chef d'établissement à l'occasion de sa notation administrative.

Un sondage réalisé à la demande du SNES a montré que 63 % des enseignants ne récuseraient pas une prise en compte du mérite dans leur carrière.

2.2.1. Le recours à l'avancement d'échelon accéléré

Tous les statuts particuliers des enseignants du second comme du premier degré reconnaissent au travers de l'avancement accéléré la qualité des professeurs. Ainsi, ceux qui sont considérés comme les meilleurs – c'est à

dire les mieux notés – en bénéficient dans des proportions très significatives. Pour chaque échelon concerné, généralement les six ou sept derniers échelons de la classe normale de chacun des corps des professeurs, une première tranche de 30 % des effectifs promouvables au grand choix accède à cet avancement et obtient, selon l'échelon, une réduction allant de 6 mois à 2 ans et 6 mois par rapport à l'avancement à l'ancienneté. Une seconde tranche de 5/7 des promouvables au choix obtient une réduction comprise, selon l'échelon, entre 6 mois et 1 an. Le reste est promu à l'ancienneté.

Pour illustrer ce type de gestion qui n'est pas marginale vu les effectifs concernés, l'académie de **Lille** et le corps des certifiés ont été retenus. Ainsi, en 1998, parmi les 3821 promouvables, 1145 ont accédé au grand choix selon la répartition suivante:

– au 5 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 6 mois pour	227
– au 6 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 1 an pour	243
– au 7 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 1 an pour	177
– au 8 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 1 an pour	132
– au 9 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 2 ans pour	115
– au 10 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 2 ans pour	129
– au 11 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 2 ans 6 mois pour	122

La même année parmi les 2 060 promouvables, 1 468 ont été promus au choix selon la répartition suivante :

– au 6 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 6 mois pour	395
– au 7 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 6 mois pour	272
– au 8 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 6 mois pour	221
– au 9 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 6 mois pour	167
– au 10 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 1 an pour	239
– au 11 ^e échelon avec une réduction d'ancienneté de 1 an pour	174

On peut émettre l'hypothèse que les mieux notés écourtent de dix ans le temps de passage dans les échelons de la classe normale s'ils avancent toujours au grand choix et de quatre ans s'ils avancent au choix. C'est une hypothèse d'école pour les enseignants du second degré qui connaissent des problèmes de régularité dans les inspections et donc dans l'évolution de leur notation¹⁹. Les statuts organisent ainsi la reconnaissance des meilleurs sur la base de la notation dont on connaît, il est vrai, les limites par le biais de l'avancement accéléré, ce qui concerne des effectifs non négligeables. La fonction enseignante se trouve de ce point de vue dans une situation très particulière par rapport à d'autres corps de personnels de l'Éducation nationale.

2.2.2. *Les mouvements particuliers*

Les mouvements particuliers organisés par le ministère à côté du célèbre mouvement national, maintenant à gestion déconcentrée, relèvent en principe d'une gestion précise des affectations, puisqu'ils sont censés permettre la meilleure adéquation entre le poste et la personne nommée. Si leur nombre a évolué à la baisse depuis la déconcentration de 1999 – le ministère organisait auparavant une vingtaine de mouvements particuliers – aujourd'hui demeurent quelques mouvements particuliers au niveau national. Et maintenant, les recteurs ont été conviés à en organiser eux-mêmes dans le cadre de leurs nouvelles compétences.

A ce titre, on peut citer deux exemples de mouvements de nature différente tels que l'affectation en classes préparatoires aux grandes écoles et l'affectation dans les établissements difficiles.

¹⁹ Elle est tout à fait plausible s'agissant des enseignants du premier degré plus régulièrement notés par les IEN.

De tout temps, le ministère a porté une attention particulière à l'affectation des professeurs en CPGE qui forment les futures élites. Le concours des inspecteurs généraux de l'éducation nationale est déterminant dans l'organisation de cette procédure ; ils mettent en relation la valeur scientifique et la motivation des candidats avec le poste sollicité. Aucune affectation sur un poste en CPGE n'est prononcée sans l'avis favorable de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN), laquelle examine toutes les candidatures à ces postes. On peut donc penser qu'une forte adéquation existe entre le poste et la personne nommée, sauf à considérer que les IGEN sont insuffisamment informés ou bien qu'ils méconnaîtraient certaines dimensions du poste, autres que celles de l'exercice de la discipline.

L'ancien mouvement particulier en établissements sensibles, devenu le mouvement sur "postes à exigences particulières de type 1", est maintenant organisé par les recteurs. En pratique il n'exige que le volontariat de l'enseignant pour exercer sur de tels postes sachant que les établissements en question sont réputés très difficiles. Bien évidemment, des compensations financières y sont associées tout comme des avantages différés pour une mutation ultérieure.

2.2.3. Une première caractérisation du métier d'enseignant au travers d'un référentiel

Le ministère a fait de récents progrès dans l'information sur le contenu du métier d'enseignant. S'il a beaucoup amélioré le contenu et la durée de la préparation des concours de recrutement et la formation professionnelle des futurs enseignants en créant les instituts universitaires de formation de maîtres, il n'a pas formalisé en tant qu'employeur, avant 1996 les missions et les compétences nécessaires pour tenir un poste d'enseignant dans le second degré.

Avant cette date, les candidats potentiels au métier d'enseignant ne disposaient d'aucun document officiel auquel se référer. Ils en avaient une connaissance partielle en tant qu'utilisateur du système éducatif ou lorsqu'ils s'étaient engagés déjà dans la préparation aux concours à l'IUFM. Le référentiel, élaboré par un groupe de travail comprenant deux directions du ministère intéressées par la formation initiale et continue des enseignants, les membres des corps d'inspection, des responsables des MAFPEN et des IUFM et des chefs d'établissement, constitue une avancée sérieuse qui mérite d'être soulignée et dont on n'a peut-être pas suffisamment assuré l'information et la promotion auprès de l'institution.

Il est évident qu'il ne faut pas en rester là, car le métier d'enseignant est très divers selon les niveaux ou les types d'établissement, ou encore selon le contexte socio-économique et la population scolaire elle-même. Si l'administration centrale doit établir le cadre des référentiels d'emplois, il revient aux services académiques et aux établissements de définir les profils de postes.

A cet égard, il faut noter le cas intéressant de l'académie de **Strasbourg** qui a mis en place depuis deux ans une formation spécifique des nommés ou promus de deux groupes : l'un pour le collège, l'autre pour le lycée. Cette année, 30 professeurs de collège nommés en lycée bénéficient de cette formation.

Une autre forme de caractérisation des postes d'enseignement au travers de mouvements particuliers traduit la reconnaissance de métiers différents. Les trois catégories de **postes à exigences particulières**, concernant les conditions d'exercice (PEP 1)²⁰, les modalités d'exercice (PEP 2)²¹ ou exigeant des compétences spécifiques

²⁰ Ces postes sont implantés dans des établissements en ZEP, en zones de prévention violence, sensibles, difficiles, ruraux ou isolés.

(PEP 3)²² du nouveau mouvement national à gestion déconcentrée, en sont la preuve. Parmi les six académies visitées, deux ont identifié des postes dans les trois catégories. Pour la première fois la nouvelle caractérisation des postes a été l'occasion d'associer plusieurs acteurs des académies.

L'exemple de l'académie de **Lille** est intéressant sur deux points : la démarche adoptée et l'information sur d'autres postes que les postes à exigences particulières.

Les demandes de classement des postes dans l'une des trois catégories formulées par les chefs d'établissement ont été soumises pour avis aux corps d'inspection. Puis une commission académique ad hoc, présidée par le directeur des ressources humaines et composée de responsables du rectorat impliqués dans la caractérisation des postes (IA-IPR, responsables de la division des personnels enseignants et de l'organisation scolaire, des représentants des organisations syndicales siégeant au CTPA et dans les CAPA), a donné son avis sur l'étiquetage des postes identifiés par les services académiques. Enfin le CTPA a examiné les résultats issus des travaux de la commission.

L'académie a décidé de profiler les postes de 34 établissements : 21 collèges et 3 lycées situés dans la zone de lutte contre la violence, 2 EREA accueillant des déficients visuels ou des handicapés moteurs parmi les 6 de l'académie ainsi que 8 collèges classés sensibles. Des postes classés dans la catégorie PEP 3 exigeant des compétences particulières ont été retenus dans les sections européennes et les sections sportives ainsi que des postes de conseillers pédagogiques départementaux en éducation physique et sportive. L'académie a exclusivement valorisé de 50 points dans le barème de mutation les postes liés aux conditions d'exercice (PEP 1) et aux modalités d'exercice (PEP 2).

Afin que les personnels puissent participer au mouvement en toute connaissance de cause, cette académie a donné une information sur d'autres postes qui n'avaient pas été retenus dans les trois catégories ci-dessus. Par exemple une information a été faite sur les postes ayant un service partagé sur plusieurs établissements, sur les postes en SEGPA n'appartenant pas à l'un des établissements retenus, sur la nature des spécialités, sur la formation dispensée ou encore sur l'existence d'un service d'internat associé à un poste de CPE.

On ne peut qu'être favorable à une meilleure connaissance des conditions d'exercice du métier. Ce qui est rapporté ci-dessus montre qu'il reste beaucoup de progrès à réaliser pour que davantage d'enseignants puissent faire un tel choix. Il ne faut cependant pas nier la difficulté à pourvoir certains postes situés en zone rurale ou comportant un service partagé sur plusieurs établissements.

2.2.4. Les affectations des stagiaires en formation à l'IUFM

Ces stagiaires (agrégés, certifiés, PLP, CPE) effectuent, au titre d'une formation pratique, un service en responsabilité dans une classe (4 à 6 heures par semaine pour la plupart des enseignants). Les affectations sur postes précis sont laissées à l'initiative des recteurs et ne sont pas très encadrées par le niveau national. On sait que de tout temps les académies ont porté une attention particulière à l'affectation des stagiaires en établissement

²¹ Ces postes concernent les établissements spécialisés, les SEGPA, les établissements accueillant des enfants migrants, les postes avec complément de service dans des communes limitrophes et les postes de CPE avec internat.

²² Ces postes sont pour l'essentiel ceux des STS, des sections européennes, d'attaché de laboratoire, de conseiller pédagogique en EPS, les postes avec complément de service dans une autre discipline.

et s'efforcent de leur procurer les meilleures conditions pour réussir leur année de formation professionnelle en IUFM.

Ces affectations croisent, il est vrai, de multiples contraintes souvent difficilement conciliables : proximité d'un conseiller pédagogique pour le stagiaire, choix des établissements d'affectation propices aux regroupements à l'IUFM pour la formation théorique, moyens réels d'enseignement.

On peut citer, à cet égard, l'exemple de l'académie d'**Orléans-Tours** qui a mis en place un dispositif satisfaisant et a fait le choix de privilégier l'environnement professionnel du futur stagiaire.

Un travail préparatoire entre la division de l'organisation scolaire et les IPR aboutit à réserver, sur la base de prévisions nationales, des postes de stagiaires dans des établissements scolaires. Dans la pratique, c'est l'environnement professionnel et le choix des conseillers pédagogiques qui guident l'implantation des supports d'affectation dans les établissements et non pas l'existence des supports comme dans certaines académies. De même, satisfaction a été donnée à l'IUFM en concentrant les postes de stagiaires autour des deux pôles de regroupement pédagogique d'Orléans et de Tours. Ces postes permettent de nommer en deux jours, durant la dernière quinzaine d'août, tous les stagiaires départagés selon leurs vœux et leurs barèmes tout en leur offrant les meilleures conditions possibles pour réussir leur année de formation professionnelle.

Toutefois, lorsque le nombre de stagiaires reçus est bien supérieur aux prévisions, le dispositif académique est moins efficient.

2.2.5. *Les stagiaires anciens enseignants*

Ces stagiaires ne bénéficient pas de formation professionnelle en IUFM car ils possèdent déjà une expérience professionnelle de quelques années, en tant que titulaires ou en tant que non titulaires, avant de réussir le concours ; mais certains d'entre eux n'ont jamais bénéficié d'une quelconque formation. Ils assurent pendant toute l'année scolaire un service d'enseignement identique à celui d'un titulaire du même corps et de même discipline.

L'exemple de l'académie d'**Orléans-Tours** est à nouveau intéressant sous deux aspects :

- cette académie pratique une politique de gel de postes, acceptée par les partenaires sociaux, qui exclut les postes en établissements difficiles et offre ainsi des conditions convenables pour effectuer l'année de stage avant titularisation. Sauf demande expresse, aucun poste en établissement difficile n'est proposé à ces stagiaires ;
- dans le cas de renouvellement de stage, l'académie offre une possibilité de formation en IUFM pendant la deuxième année de stage et " décharge " l'intéressé jusqu'à la moitié de son service d'enseignement. En 1999/2000, quatre stagiaires sont dans ce cas.

Un dispositif assez voisin a été adopté par l'académie de **Strasbourg** qui procède également au gel de postes pour les stagiaires anciens enseignants. Il exclut, en outre, toute affectation de stagiaire en établissement ou dans des classes difficiles, préservant le plus possible les débuts dans la vie professionnelle.

A travers ces deux exemples, on mesure bien la latitude dont disposent les services académiques pour améliorer la qualité des affectations surtout en début de carrière. Il faut souhaiter que d'autres, restés plus timorés, s'engagent dans cette voie.

2.2.6. *L'adaptation à l'emploi*

C'est le rôle depuis dix ans des IUFM chargés de la formation initiale dispensée aux futurs professeurs au cours d'un stage d'une année. Ils reçoivent dans ce cadre une formation théorique et une formation pratique.

Un nouveau pas a été franchi par le ministère lorsqu'il a confié aux IUFM, en 1998, la formation continue des professeurs afin d'améliorer et rendre plus cohérent le dispositif d'ensemble. Les recteurs sont désormais, à l'adresse des IUFM, les prescripteurs de formations pour les enseignants futurs ou en poste dans leurs académies.

Dans cette optique, l'académie de **Versailles** a élaboré un dispositif de formation pour les enseignants qui rencontrent des conditions d'exercice difficiles. Ainsi, à l'issue d'un entretien avec un conseiller pédagogique sur les pratiques professionnelles, un plan de formation individuel est établi. Il est accepté par le professeur et par le chef d'établissement, lequel doit par ailleurs aménager le service d'enseignement de l'intéressé avant toute mise en œuvre par l'IUFM. Au cours de l'année 1999, treize professeurs ont participé à ce dispositif.

2.2.7. *Les tableaux d'avancement à la hors classe et les listes d'aptitude*

Si le caractère qualitatif des promotions d'échelon a été cité plus haut, on peut dire qu'en matière d'avancement de classe ou de promotions de corps, beaucoup reste à faire car une part très importante est effectuée avec des barèmes qui valorisent largement l'ancienneté avant les titres, les diplômes ou la notation.

- **L'avancement à la hors classe**

Les débouchés supplémentaires induits par la création d'une hors classe, pyramidée à 15 % de l'effectif budgétaire, dans chacun des corps enseignants (excepté celui des agrégés déjà pourvu), dans le cadre de la revalorisation de la fonction enseignante de 1989, n'ont pas pris en compte, autant que préconisé par les instructions ministérielles, l'exercice du métier dans des conditions particulières ou les compétences exceptionnelles de certains professeurs.

Par exemple, une étude réalisée par la direction des personnels enseignants en 1998 montre bien que trop peu d'académies ont valorisé l'exercice du métier en établissements sensibles : dix sept seulement, dont trois (Lille, Strasbourg, Versailles) parmi les six académies visitées par la mission.

Cette même étude fait état d'une très faible utilisation du contingent de promotions " non barémées ", à savoir 0,13 % des possibilités de 1998. Ce contingent a d'ailleurs varié entre 3 % et 8 % depuis la constitution de la hors classe ; il a été ramené à 5 % en 1993 des promotions possibles chaque année. Ainsi, deux promotions de ce type ont été prononcées parmi les 3 428 possibles dans la hors classe des certifiés et huit parmi les 3 359 du corps des PEGG, alors qu'une centaine était possible dans chacun de ces deux corps. Il y a là une grave anomalie que les inspecteurs se doivent de relever.

Les académies visitées, sans exception, ont confirmé ne pas utiliser la totalité du contingent hors barème au motif que les professeurs distingués par les IPR y accèdent habituellement par le barème. D'ailleurs, la quasi totalité des promus appartient au dernier échelon de la classe normale.

Cependant, il faut noter la position de l'académie d'**Aix-Marseille** qui a été bien plus loin. En effet, entre 1993 et 1997 cette académie a privilégié les conditions d'exercice difficiles (établissements classés en ZEP ou sensibles) pour 49 enseignants sur les 88 promus hors barème (55 %) ; les autres (45 %) ont été distingués du fait de leurs compétences exceptionnelles.

Il ne faut pas nier l'importance des pressions exercées par les organisations syndicales sur les recteurs afin qu'ils retiennent uniquement des promotions barémées, car elles se déclarent souvent opposées à des traitements différenciés . Toutefois, cette opposition a pu être surmontée, dans certaines académies, et des accords ont été trouvés pour parvenir à une gestion plus satisfaisante.

- **Les promotions de corps**

L'accès à un corps supérieur par liste d'aptitude a été démultiplié du fait de la revalorisation de la fonction enseignante qui a ouvert des possibilités très importantes d'intégration, notamment dans le corps des professeurs certifiés pour les PEGC (1 500 par an) et les adjoints d'enseignement (2 700 par an), en sus des promotions habituelles statutaires fondées sur les titularisations dans le corps d'accueil. Pour traiter les volumes en cause, les procédures ont été allégées et la place du barème national demeure exclusive.

En ce qui concerne ces promotions, quatre critères interviennent dans la procédure, dont, théoriquement, l'appréciation des qualités professionnelles au travers de la notation. Toutefois, ce critère qualitatif est contourné puisque cette notation, strictement encadrée dans une fourchette prédéterminée de dix points par échelon, suit parallèlement la progression des échelons. Relèvent seulement de critères qualitatifs, l'exercice dans des établissements classés sensibles, classés en ZEP ou difficiles, ainsi que certaines fonctions spécifiques, mais selon une pondération encore trop faible.

De ce fait, il n'est pas étonnant que le classement des propositions des recteurs à l'échelon national demeure encore relativement mécanique ; ainsi, les rapporteurs ont-ils pu noter qu'avait été promu à ce titre dans tel site un enseignant estimé incompetent par le rectorat. Ensuite, les promotions ne sont plus que le résultat d'un interclassement mécanique des propositions des recteurs.

A l'inverse, l'accès au corps des professeurs agrégés laisse maintenant plus d'espace aux recteurs pour apprécier la valeur professionnelle des postulants en l'absence de barème précis décidé au niveau national. Les dernières promotions à ce corps, outre le fait qu'elles doivent retenir la valeur professionnelle et les mérites, mettent également l'accent sur la connaissance plus précise des candidats puisqu'on leur demande de produire une lettre de motivation et un curriculum vitae.

La procédure de l'académie de **Lille** est la suivante.

L'ensemble des candidatures sont soumises à l'avis des IA-IPR sur la base de critères définis au préalable : note pédagogique, exercice dans un établissement en REP, mode d'accès au corps, bi-admissibilité, mérite. L'IA-IPR émet un avis sur une fiche établie pour chaque candidat sur la base des critères cités ci-dessus et après examen de la lettre de motivation et de l'avis du chef d'établissement. Les candidats exerçant dans l'enseignement supérieur sont également soumis à l'avis des IA-IPR qui les examinent sur deux critères : l'avis du président de l'université et le mode d'accès au corps. Chaque IA-IPR émet ses propositions et le recteur arbitre pour établir un classement unique par ordre de mérite décroissant des candidatures qu'il retient.

Quel que soit le corps d'accès, les promus le sont toujours dans l'établissement où ils exercent, excepté quelques cas particuliers. Il est regrettable que la promotion ne soit pas assortie dans certains cas d'une clause de mobilité surtout lorsque l'enseignant promu exerce depuis de nombreuses années dans le même établissement.

En conclusion, il est possible d'affirmer que le ministère avance pas à pas vers une gestion plus personnalisée pour ces promotions, même s'il reste encore beaucoup de progrès à faire, notamment concernant celles du corps le plus important, celui des certifiés.

Le suivi personnalisé de ces enseignants apparaît moins assuré et plus difficile que celui des enseignants du 1^{er} degré. En effet, les IA-IPR ont des contingents de population enseignante très importants, de 400 à 1 000 enseignants selon les disciplines, et ils ne peuvent donc pas tous les connaître. Ils ont l'impression que depuis la suppression des MAFPEN, “ *la formation initiale et continue des enseignants leur a échappé* ” et qu'ils ont des difficultés à faire passer leurs priorités. En outre beaucoup de tâches administratives ou de réflexion les empêchent d'être sur le terrain et d'inspecter les enseignants (cf. rapport IGAEN/IGEN février 2000).

3. DES EFFORTS NOTOIRES CONCERNANT LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES, OUVRIERS ET DE SERVICE

3.1. Une grande diversité fonctionnelle et statutaire

A la différence de la catégorie des personnels enseignants, la catégorie des ATOS recouvre des métiers et des fonctions extrêmement diversifiés dans les secteurs de l'administration générale, de la comptabilité publique, l'aide technique à l'enseignement, l'entretien et les métiers du bâtiment, la restauration, le secteur de la santé et le secteur social, sans compter les emplois d'encadrement supérieur.

Ces personnels, au nombre de 178 000, se répartissent entre 14 000 en catégorie A, 21 000 en catégorie B, et 130 000 soit plus de 78 % en catégorie C, auxquels s'ajoutent environ 13 000 non titulaires.

En outre, ces personnels exercent à tous les niveaux, national, académique, départemental, ainsi que dans les EPLE, les universités et établissements sous tutelle du M.E.N.R.T. Le recrutement et la gestion doivent répondre aux besoins de chaque structure.

Les statuts s'articulent selon deux filières, administration centrale et services déconcentrés, elles mêmes scindées en sous filières, chacune ayant sa logique de carrière et, à niveau comparable de responsabilité, des rémunérations et des régimes de travail différents. On sait la lourdeur des procédures de détachement en raison de leurs incidences sur les pyramides budgétaires. Quant aux timides tentatives de décloisonnement par le moyen des mises à disposition des services déconcentrés, elles restent marginales et n'ont réglé qu'à court terme le problème des écarts indemnitaires.

Le recrutement interministériel des AASU par la voie des IRA constitue, en l'état actuel de ses modalités, une difficulté pour les gestionnaires. La formation généraliste dispensée par les IRA est garante d'une capacité d'adaptation future à l'évolution des fonctions, mais le système d'affectation en fin de scolarité, sur des postes non identifiés, fait que les sortants d'IRA peuvent être amenés à prendre en charge des postes pour lesquels ils n'ont pas le profil requis ou manquent d'une formation technique. C'est le cas, par exemple, de ceux qui seront affectés en qualité d'agent comptable ou de gestionnaire.

La politique de restriction budgétaire de ces dernières années a réduit les marges de négociation entre les différents niveaux et a été un facteur de rigidité de la gestion. La répartition des moyens entre académies par l'administration centrale se fait sur la base de critères sophistiqués prenant en compte des éléments qualitatifs comme le classement en ZEP, la ruralité, les internats, la taille des EPLE, mais la politique de rééquilibrage entre académies semble avoir atteint ses limites.

L'évolution du contexte professionnel (nouvelles missions, nouvelles technologies, violence), de même que les programmes ambitieux de construction, reconstruction et équipement engagés par certaines collectivités territoriales, ont contribué à aggraver une situation déjà difficile. Ce déficit en postes budgétaires a entraîné le développement des emplois précaires, dans les établissements : CES, CEC.

3.2. Des efforts sur le recrutement

Les académies s'efforcent d'optimiser l'efficacité des recrutements mais les besoins sont définis sur le court terme

3.2.1. *La gestion prévisionnelle, des outils laissés à l'abandon*

C'est dans le secteur des personnels, techniques, ouvriers et de service que la réflexion a été menée prioritairement avec la mise en place d'OMEGA. Cet outil a pour objectif de favoriser la synergie entre action administrative et politique éducative, de rénover la gestion des personnels pour la mettre en cohérence avec les valeurs de référence dans la démarche de modernisation des administrations : qualité du service, professionnalisation et responsabilisation des personnes, management, enrichissement des tâches, définition des objectifs à atteindre et des moyens à mobiliser. Il recense 108 métiers et doit contribuer, dans un contexte de partage des compétences entre État et collectivités territoriales, à la reconnaissance des compétences et du rôle des personnels administratifs, ouvriers et de service de l'Éducation nationale.

Concrètement, le responsable d'une unité administrative recense les personnels par métier à partir du répertoire national, évalue ses besoins à moyen terme, en tenant compte des évolutions de fonctions et des besoins nouveaux. Ces données, collectées par les services académiques, ont permis d'établir des plans de recrutement, de transformation d'emplois et de requalification des personnes par le biais de la formation.

Les fiches métiers d'OMEGA ont servi d'appui aux plans de formation très volontaristes qui ont accompagné le dispositif. Par ailleurs, OMEGA n'a jamais été connecté à l'outil de gestion informatique AGORA et n'est donc pas utilisable pour les opérations de mutation. Il reste cependant exploité par un certain nombre d'académies qui ont actualisé les fiches métiers afin d'établir des profils de postes, des positionnements et élaborer des contenus de formation.

L'absence de création d'emplois au cours des dernières années a contribué à figer la situation. Pour répondre aux demandes quantitatives et qualitatives en compétences nouvelles, la DA, gestionnaire des emplois et la DPATE gestionnaire des personnels, copilotent un groupe de travail associant des responsables académiques et d'établissement ; l'objectif des travaux est double :

- définir un nouvel outil de répartition des enveloppes d'emplois ;
- actualiser le dispositif OMEGA en terme de métiers et d'organisation des fonctions.

Afin d'éclairer leur politique de recrutement et de formation des personnels ouvriers, des académies ont engagé des études pour avoir une connaissance objective des besoins des EPLE.

Ainsi pour anticiper et ajuster les recrutements au plus près des besoins, l'académie d'**Orléans-Tours** a mené une enquête, auprès d'un panel significatif de chefs d'établissement; elle portait sur les compétences attendues dans les métiers du fonctionnement et sur les prévisions de départ en retraite. Il en ressort une demande prioritaire de généralistes de l'entretien, ainsi que le besoin de compétences nouvelles pour la maintenance des installations bureautique et audiovisuelles. Le nombre de départs dans la période considérée étant relativement faible, la satisfaction de la demande suppose un effort de formation et de reconversion important ; il pose le problème du maintien à des tâches d'entretien général d'anciens OEA devenus OP.

3.2.2. *Les besoins liés au remplacement sont mal connus*

Les personnels médicaux rencontrés dans les académies ont tous fait état des problèmes de santé importants chez les personnels ouvriers et de service. Les académies peuvent mesurer les absences avec AGORA mais ces données ne sont toutefois pas connues du ministère et ne sont donc pas prises en compte. Le groupe de travail sur les emplois ATOS, évoqué ci dessus, devrait permettre de faire évoluer cette situation. En l'état actuel, l'absence d'une politique de remplacement (notamment due à l'insuffisance criante des moyens), conforte les personnels dans l'idée que leurs fonctions ne sont pas reconnues.

Certaines académies, comme celles d'Orléans-Tours, de Grenoble et de Bordeaux, ont déconcentré la gestion des remplacements des personnels de service sur les inspections académiques

C'est ainsi que dans l'académie de **Bordeaux**, la gestion du remplacement des personnels TOS, a été déconcentrée à compter du 1^{er} octobre 1999, dans les zones de remplacement de proximité (ZRP), sous la responsabilité de chef d'établissements relais, selon un dispositif analogue à celui mis en place pour les personnels enseignants.

Le dispositif fonctionne de la manière suivante :

- le chef d'établissement relais dispose, d'une part de titulaires remplaçants affectés dans sa ZRP, rattachés administrativement à son établissement, destinés à effectuer des remplacements de longue durée et, d'autre part, de crédits de suppléance convertis en journées de suppléance ;
- lorsqu'un établissement constate l'absence d'un personnel TOS, il adresse à l'établissement relais une demande de remplacement. Dans l'hypothèse où les moyens de celui ci sont épuisés, il sollicite du rectorat le recrutement d'un nouveau contractuel.

Cette gestion du remplacement utilise des modules d'applications nationales (AGORA remplacement et SUPPLE) et une application locale (CIDRE TOS – Consultation Intranet Des Remplacements Techniciens Ouvriers Service).

Cette déconcentration du remplacement des personnels TOS doit permettre une amélioration du remplacement en terme de délais de réponse et de taux de couverture tout en préservant la maîtrise des enveloppes budgétaires.

3.2.3. *Les initiatives pour améliorer le rendement des concours*

La généralisation de l'utilisation des nouvelles technologies à des fins pédagogiques et de gestion crée des besoins d'entretien et de maintenance qui ne sont pas prévus dans les spécialités de recrutement. Certaines collectivités territoriales dotent les établissements de matériels de pointe nécessitant des compétences que la majorité des personnels ne possèdent pas ou qui ne sont pas repérées. La constitution d'EMOP spécialisées permet de répondre partiellement à ces besoins.

Par ailleurs, certaines spécialités, telle que cuisine-restauration, subissent la concurrence forte du secteur privé ou, comme le bâtiment, la désaffection des candidats potentiels. Les académies ont mis en place des préparations très ciblées aux concours et ont mobilisé les jurys.

Dans les spécialités du bâtiment et de la cuisine, Orléans-Tours a accentué l'effort de formation avec

des modules de formation allant jusqu'à 50 H. Les résultats aux concours s'en sont trouvés améliorés : en cuisine, 38 inscrits, 16 admissibles au concours interne, dont 10 avaient suivi la préparation, et 6 admis à l'examen professionnel sur 7 admissibles, avaient également suivi la préparation.

Dans l'académie de **Bordeaux**, le nombre insuffisant de candidats aux recrutements des OP cuisine et les mauvais résultats à certaines épreuves ont conduit à une réflexion associant, les jurys, le CAFA, les services de concours et de gestion. Une sensibilisation des jurys a été faite sur le rôle des concours par rapport aux compétences attendues. Une démarche pour susciter et développer un vivier a été menée auprès des personnels de cuisine de tous les services et établissements secondaires et supérieurs de l'académie (voir la circulaire rectorale en annexe 3.7). Enfin, les actions de formation ont été renforcées, notamment sur l'épreuve d'hygiène, et les admissibles ont bénéficié d'une formation individualisée pour l'épreuve d'entretien. La circulaire était accompagnée d'une fiche enquête sur la formation souhaitée par les candidats potentiels, et d'une fiche d'information sur la carrière.

Les préparations aux concours valorisent les compétences, favorisent la promotion sociale et la résorption de l'emploi précaire.

Les académies ont été incitées à mettre en place un dispositif de résorption de l'emploi précaire et à réduire au maximum le nombre d'emplois vacants. Bordeaux est ainsi passé de 3,41 % d'emplois vacants à la rentrée 98 à 1,75 % à la rentrée 99, en même temps que les concours réservés permettaient la titularisation sur trois sessions de 357 personnels contractuels.

La promotion est favorisée par la mise en place des préparations aux concours. Un effort important a été entrepris dans ce domaine pour satisfaire à l'objectif de résorption de l'auxiliariat, mais aussi pour répondre aux besoins exprimés par les personnels ATOS. Les dispositifs mis en place obéissent très souvent au souci d'une organisation modulaire dont l'objectif est double :

- amener les candidats à se présenter dans les conditions qui rendent le succès possible par un entraînement aux épreuves qui exigent avant tout de la méthode ;
- contribuer à enrichir le niveau de culture administrative des personnels.

Les formations "à la carte" offertes à chaque agent désireux de se promouvoir tendent à le responsabiliser davantage dans la construction de son propre parcours. Un effort particulier est fait dans ce domaine avec des préparations étalées sur toute une année.

3.2.4. Les politiques d'accueil et de formation à l'emploi permettent l'intégration sociale et professionnelle des agents.

- **La première affectation**

Elle est pour nombre de lauréats des concours, le premier contact avec une administration, un service ou un établissement dont ils ignorent tout ; aussi, peut-on noter dans les académies le développement de politiques d'accueil à tous les niveaux, services et établissements, en direction de toutes les catégories de personnels. Outre

l'intégration de l'agent, la démarche a aussi pour second objectif de l'informer sur le poste et les fonctions et, pour le supérieur hiérarchique et les services académiques, de connaître son parcours antérieur, ses souhaits et ses projets professionnels.

Le service des personnels administratifs de **Strasbourg** reçoit systématiquement tous les lauréats des concours externes pour un entretien d'information qui permet à l'agent d'exprimer ses souhaits et au service gestionnaire de mieux connaître son parcours professionnel antérieur.

A **Bordeaux**, le recteur a adressé en début d'année scolaire une lettre à tous les chefs de service et d'établissement de l'académie appelant leur attention sur l'accueil professionnel des stagiaires ATOS. Chaque chef de service doit s'assurer du bon déroulement du stage ; il doit informer l'intéressé, par écrit, dès que des difficultés sont décelées, et mettre en œuvre les moyens de formation pour y remédier. Le recteur rappelle que le stage est une période de vérification des aptitudes.

- **La formation d'adaptation à l'emploi**

La nomination sur des postes sensibles, de fonctionnaires inexpérimentés issus de l'université ou des IRA, comme celle de personnels plus anciens mais changeant de métiers, ont conduit les académies à construire des formations d'adaptation à l'emploi. Ces formations concernent prioritairement les fonctions de comptable, gestionnaire d'EPL ou gestionnaire de personnels qui requièrent une technicité certaine et des connaissances de base indispensables. Elles ont pour finalité d'éviter des dysfonctionnements dans le service, d'aider à vaincre des réticences à occuper certains postes difficiles à pourvoir et favorisent la mobilité fonctionnelle des personnels.

Depuis deux ans, le service de formation du rectorat d'**Orléans-Tours** a mis au point deux référentiels de compétences pour les métiers de gestionnaire et de secrétaire d'EPL. Ces documents servent de point d'appui à l'élaboration des formations d'adaptation à l'emploi des sortants de concours ou de reconversion.

Une brochure (voir annexe 3.8), élaborée conjointement par le service formation et le CAFA, présente très clairement les différentes étapes de la démarche, leur finalité et le rôle de chacun, CAFA, chef d'établissement, stagiaire.

Le chef de service ou le chef d'établissement établit, éventuellement avec l'agent partant, une fiche de poste, présentée au nouvel arrivant lors de l'entretien d'accueil.

L'entretien de formation permet la présentation de la démarche à l'agent, la mise en regard des compétences nécessaires et l'expérience professionnelle afin de dégager les objectifs généraux de la formation. Le CAFA élabore le plan individuel de formation qui sera validé par le chef d'établissement et le stagiaire.

En 1997-98, 28 secrétaires d'EPL et 30 gestionnaires, issus de concours ou ayant changé de métiers ont bénéficié de 900 journées stagiaires de formation.

A compter de 1998, les fiches de poste et l'entretien formation ont concerné tout nouvel agent nommé en établissement, quelle que soit sa filière d'appartenance.

En 97-98 les formations à l'emploi ont représenté 24 % des journées formations; dont 21,2% pour l'accueil et 2,8 % pour les actions de reconversion. L'évaluation qui en est faite est limitée à l'appréciation des stagiaires à l'issue des stages.

A **Lille**, la formation d'intégration concerne également des personnels promus, intégrés et nouveaux arrivants. Cette formation est intercatégorielle. Un tronc commun de formation propose aux stagiaires de suivre obligatoirement un certain nombre de modules. Puis, en fonction des métiers exercés, les personnels sont invités à suivre des modules spécifiques.

En outre, les conditions de travail et les formations étant étroitement liées, des formations d'adaptation à de nouveaux équipements ou à des changements d'organisation sont menées. Ainsi, lors de la création de cuisines centrales, les personnels de fabrication et de distribution reçoivent une formation spécifique. Il en est de même pour les personnels affectés en EMOP ou au câblage des établissements pour l'installation et la mise en œuvre de réseaux locaux. L'accompagnement en formation conditionne en effet l'utilisation optimale des systèmes d'information.

3.3. Des avancées significatives pour la gestion de carrière

L'examen des pratiques académiques démontre que la gestion au barème et à l'ancienneté n'est pas une fatalité et que les contraintes réglementaires, l'importance des effectifs à gérer dans le respect de l'égalité et les logiques syndicales laissent la possibilité d'une gestion soucieuse en priorité de valoriser les mérites des agents et de satisfaire les besoins du service. Le déroulement de carrière dépend des avancements de grade à l'intérieur d'un corps et des promotions à un corps supérieur par liste d'aptitude.

Dans les académies visitées, on peut schématiquement distinguer deux méthodes, l'une pour les avancements de grade subordonnés à des conditions d'ancienneté, l'autre pour les avancements de grade soumis à sélection professionnelle et les promotions à un corps d'un niveau supérieur.

3.3.1. Les avancements de grade

Les poids respectifs de la note et de l'ancienneté sont déterminants pour les avancements de grade, à l'exception de ceux qui sont prononcés après sélection professionnelle et pour lesquels les résultats à l'examen et l'appréciation du mérite sont seuls pris en compte (APASU).

Ainsi à **Orléans-Tours**, le mérite est seul pris en compte pour les propositions de nominations au grade d'APASU, mais l'accès à la classe supérieure de SASU donne une large part à l'ancienneté.

A **Bordeaux**, pour l'avancement au grade d'APASU 2^{ème} classe, (2 promotions, 130 promouvables), seuls les 30 premiers classés au barème académique (ancienneté, concours, note) sont examinés sur la base de l'avis explicite du chef de service quant aux capacités d'exercer des fonctions supérieures. L'accès aux grades de SASU classe supérieure et classe exceptionnelle, donne lieu à une fiche descriptive comportant une évaluation et tous les agents promouvables sont examinés

L'avancement de grade (OP en OPP et MO en MOP) est fondé exclusivement sur l'ancienneté dans la mesure où cette promotion est considérée comme un avantage indiciaire octroyé aux personnels à la veille de leurs départs en retraite.

Cette année, le rectorat de **Nancy-Metz** a introduit, sur la fiche de notation, une nouvelle rubrique (au demeurant prévue dans AGORA) libellée comme suit :

- avis favorable / avis défavorable ;
- fonctions exercées : ;
- rapport complémentaire : oui / non ;

On constate, d'une manière générale, que cette nouvelle rubrique n'a pas été souvent renseignée par les notateurs. Le rectorat a l'intention de relancer cette procédure lors de la prochaine campagne.

3.3.2. *La promotion de corps*

En revanche, le véritable enjeu, aussi bien pour le service que pour les personnes, se situe lors des promotions comportant accès à un corps de niveau supérieur. Le changement de corps, donc de niveau et de nature de fonctions, permet de diversifier les origines et les compétences dans le corps d'accès et offre à l'agent de nouvelles perspectives d'évolution de carrière.

Les académies maîtrisent complètement les promotions des catégories B et C et font des propositions toujours suivies par la direction gestionnaire pour l'accès à la catégorie A. Si le choix demeure encore fondé, dans certaines académies, sur des critères de barème qui privilégient l'ancienneté confortée par la notation, bon nombre d'entre elles se sont dotées d'outils d'évaluation des compétences et des potentiels.

Cependant, l'obligation de mobilité fonctionnelle, qui se traduit notamment pour les personnels en EPLE par une mobilité géographique, aboutit à un pourcentage important de refus de la part des inscrits et remet en cause le classement des recteurs et le travail des CAPA.

L'obligation du respect de l'égalité combiné aux effectifs des promouvables (par exemple à **Orléans-Tours**, huit promotions au corps de SASU, pour 1 207 promouvables) a conduit certaines académies à des systèmes en cascade : candidature obligatoire et engagement à accepter la mobilité, premier classement des candidatures sur des critères simples, avis du chef de service, nature du poste occupé, notation, et à partir de là, examen personnalisé de chaque dossier.

Dans l'académie d'**Amiens**, des groupes de travail, associant les représentants des personnels, ont élaboré une méthode fondée sur une auto évaluation et une évaluation contradictoire des compétences acquises et sur les aptitudes potentielles à exercer des responsabilités d'un niveau supérieur. Les promouvables doivent faire acte de candidature et s'engager à accepter la mobilité géographique ou fonctionnelle. Le dossier des candidats comporte, outre le parcours professionnel, les formations suivies ou dispensées, un constat des compétences développées par le candidat dans ses fonctions actuelles et un pronostic d'aptitude aux fonctions postulées. Ces éléments sont établis au cours d'un entretien avec le supérieur hiérarchique qui émet une proposition.

A **Strasbourg**, pour chaque postulant au corps des AASU, une fiche de candidature remplie par l'agent et son supérieur hiérarchique, fait apparaître le parcours professionnel et de formation, les motivations, les difficultés rencontrées dans l'exercice des fonctions, la mobilité fonctionnelle et géographique envisagée, l'appréciation par le supérieur des compétences, de l'évolution du poste de travail, des conditions d'encadrement d'une équipe, des qualités de négociateur et de règlement des conflits.

Pour l'accès au corps des SASU, un barème simplifié (ancienneté générale de service, admission au concours de catégorie C, admissibilité aux autres concours) sert de base à l'examen d'une fiche fonction remplie par l'agent et le responsable du service; cette fiche comporte une appréciation sur l'activité dans le poste, les compétences développées, le travail d'équipe, l'encadrement, les formations et les contacts avec les usagers.

Pour la liste d'aptitude des adjoints administratifs, la description de l'activité complète le barème qui est l'élément déterminant. Il comporte des éléments qualitatifs comme le niveau de responsabilité en référence aux fiches OMEGA, les admissibilités et inscriptions sur liste complémentaire ; la seule référence à l'ancienneté concerne les services en ZEP, et l'avis du chef d'établissement a un poids important.

A **Bordeaux**, un barème académique (ancienneté, mode d'accès au corps, note, admissibilité) donne un premier classement des SASU promouvables dont seuls les 50 premiers rempliront un dossier de candidature (une seule promotion pour 617 promouvables en 1999), sous réserve de dérogations possibles pour des agents exerçant des responsabilités de catégorie A : gestionnaire comptable, chef de division. Tous les candidats doivent s'engager à accepter une mobilité intra académique sur l'un des postes restés vacants après mouvement. Tout refus de poste entraîne la non réinscription sur la liste pendant trois ans.

Une fiche descriptive remplie par le chef de service et visée par l'intéressé :

- retrace la mobilité fonctionnelle de l'agent ;
- mentionne l'exercice de responsabilité professionnelle (gestionnaire comptable ou matériel, responsable d'un service) et la durée d'exercice qui donne lieu à un barème ;
- comporte une appréciation générale sur les qualités intellectuelles, le comportement général, les qualités professionnelles et la connaissance du système éducatif ;

- ainsi qu'une grille d'évaluation sur l'exercice des fonctions actuelles (4 items) et sur les aptitudes à exercer des fonctions supérieures (5 items), chacun des items étant noté de 0 à 10.

Les méthodes et les critères utilisés par les académies pour l'inscription sur la liste d'aptitude des SASU sont pour la plupart proches de ceux mis au point pour les attachés. A **Bordeaux**, à partir d'un barème académique, seuls les 100 premiers sont examinés. Ensuite, la fiche descriptive établie selon la même logique que pour les attachés, comporte également une grille d'évaluation assortie d'un système de notation adaptée aux personnels de catégorie C.

Ces démarches d'évaluation sont appliquées à toutes les catégories de personnels.

A **Nancy-Metz** pour l'accès au corps des MO par liste d'aptitude, gestionnaire et chef d'établissement évaluent les agents promouvables à partir d'une grille comportant :

- dix critères : connaissances professionnelles – assiduité ponctualité – sens de l'organisation et de la méthode dans le travail – qualité dans l'exécution du service – qualité de relation (hiérarchie, usagers, collègues) – esprit d'initiative – sens des responsabilités – aptitude à l'encadrement – efficacité – aptitude à prendre en compte les évolutions techniques des métiers.
- pour chacun de ces critères, les notateurs donnent l'une des cinq appréciations suivantes : excellent – très bien – bien – passable – insuffisant.

Cette évaluation est traduite en note chiffrée.

Puis, un groupe de travail paritaire (émanation de la CAPA) évalue, à son tour, d'autres éléments : diplômes, efforts de formation accomplis, mobilité, exercice de l'encadrement, activités diverses (formateur, participation à des actions éducatives...) à partir d'une fiche renseignée par le candidat.

Ces éléments sont également chiffrés.

L'ensemble de ces deux séries de notes est totalisé et permet le classement des candidats. Ce classement des candidats est étudié en CAPA. Il a pu être constaté que ces propositions étaient très largement suivies par les membres de la CAPA.

Il convient enfin de signaler que les mutations sur certains de ces postes sont décidées après étude des aptitudes des intéressés et non pas uniquement sur l'ancienneté.

A **Strasbourg**, une fiche individuelle de candidature, outre les renseignements traditionnels, comporte un descriptif des caractéristiques du poste, spécialité, encadrement, repas servis, stock, validé par le responsable (voir annexe 3.9).

Pour l'accès au corps des aides techniques de laboratoire par liste d'aptitude, une procédure similaire a été mise en place.

3.4. Une mobilité limitée

En juillet 1991, l'IGAEN (rapport n° 91-0217 de juillet 1991) écrivait : “ *La mobilité interne n'est guère souhaitée par les personnels, par attachement aux habitudes, crainte du changement, mais aussi parce qu'elle n'est pas valorisée, ni au niveau du traitement, ni au niveau de la carrière. Elle n'est pas encouragée par les responsables qui préfèrent la sécurité que représente un agent expérimenté (a fortiori si c'est un cadre bien au fait des dossiers traités par son service), aux risques du changement. Les personnels volontaires n'y sont guère incités, faute de transparence dans les procédures (inexistence des appels de candidature, confidentialité des critères de choix) ”* et plus loin “ *Il convient d'organiser la mobilité en lui donnant d'abord une dimension positive et en fixant des règles claires et réalistes ”*.

Dix ans après, on peut noter une évolution sur la transparence des procédures et des choix. De même, les gestionnaires rencontrés ont une approche positive de la mobilité jugée comme un enrichissement du service et des personnes, mais les nominations par liste d'aptitude montrent que la mobilité est, encore trop souvent, perçue comme une contrainte pour la majorité des personnels ATOS. La réponse est sans doute à chercher dans le relativement faible gain indiciaire des promotions au regard des contraintes matérielles et sociales résultant des mutations. La situation plus avantageuse des personnels des rectorats et des IA, qui peuvent bénéficier d'une mobilité fonctionnelle sans mutation géographique, déjà évoquée dans le rapport précité, reste largement d'actualité. Les services académiques qui veillent strictement à ce que les personnels promus occupent des fonctions correspondant à leur nouveau grade s'efforcent de régler au cas par cas les situations.

- **L'évolution la plus sensible des modes de gestion a trait au développement de postes profilés**

Les compétences spécifiques de certains postes et les conditions d'exercice des fonctions ont conduit les académies à instituer des procédures d'affectation permettant de s'assurer des compétences et des motivations des postulants.

C'est le cas dans l'académie de **Strasbourg** pour l'ensemble des personnels de laboratoire et des postes EMOP. A partir d'une définition précise du poste et de ses contraintes, données par le chef d'établissement, le postulant s'entretient avec une commission de pré-affectation dont la composition varie en fonction de la nature du poste. Cette commission informe l'agent des exigences particulières du poste, apprécie, à partir des motivations exposées par l'agent, le bien fondé de la candidature, détecte éventuellement les besoins de formation et émet un avis à destination de la CAP.

Les fiches métiers OMEGA sont utilisées pour définir les postes administratifs et ouvriers offerts au mouvement, après actualisation des informations par les chefs d'établissement, en indiquant par exemple la dominante d'un emploi d'OEA. Il s'agit plus ici de transparence et d'information sur les postes que de postes à profil.

A **Bordeaux**, des postes de SASU à responsabilités particulières sont identifiés dans le mouvement. Les postulants remplissent une fiche de candidature spécifique adressée au responsable de l'établissement et doivent prendre contact avec l'établissement pour être auditionnés.

3.5. Une formation de qualité

D'une manière générale, l'action des CAFA, appréciée par les personnels ATOS, s'articule autour de trois champs : la promotion et l'intégration des personnels, l'amélioration des conditions de travail, le perfectionnement.

Le CAFA de l'académie de **Nancy-Metz** compte des réalisations intéressantes. Citons, par exemple, un vade-mecum à l'usage des équipes administratives des EPLE et un guide de la secrétaire en EPLE. L'équipe de documentation s'investit dans l'appui logistique aux formateurs et aux stagiaires, dans les réponses aux demandes individuelles d'auto-formation (1 038 en 1998-1999) et dans les productions documentaires diffusées au plan national, après validation par la DPATE. Les demandes de formation ont augmenté de façon importante : presque 100 % en trois ans, avec 50 % d'augmentation du nombre de journées de stage ; un tiers de ces demandes concerne les préparations aux concours, un autre tiers les stages de perfectionnement, le dernier tiers concerne les stages informatiques et les actions spécifiques pour les personnels médico-sociaux.

Quant au CAFA de l'académie de **Lille**, les grands axes de sa politique se définissent comme suit :

- formation au plus près des stagiaires, par une délocalisation maximale, avec pour avantages une motivation plus grande du fait de la proximité, une facilité d'accès aux formations et une réduction des coûts de déplacements ;
- prise en charge des frais d'inscription au CNED, selon diverses modalités et assistance logistique ultérieure ;

- entraînement à l'oral : formation aux techniques de communication ;
- préoccupation de trouver des modalités pédagogiques innovantes, par exemple, pour les concours d'OP et de MO cuisine, avec l'organisation des modules initiation et /ou professionnel, au choix des candidats, ce qui leur permet de construire leurs propres parcours ;
- organisation très pédagogique d'un tutorat pour les AASU issus des IRA et des concours directs, ainsi que de journées de regroupement ;
- souci de l'intercatégorialité, pour faciliter l'insertion professionnelle d'agents nouvellement promus (culture juridique et institutionnelle) ;
- formations informatiques pour tous et surtout pour les néophytes ;
- formation HACCP (hygiène alimentaire) ;
- formations au management destinées aux responsables de service, gestionnaires, OP ;
- sans oublier le plan de formation interne au rectorat (centre de responsabilité) et aux IA ; plusieurs modules de formation ont déjà eu lieu.

La formation continue s'efforce de répondre aux besoins des agents ; le CAFA est aidé en cela, par les techniciens de l'Éducation nationale (TEN) et par le groupe restauration de l'académie de Lille (GRAL), qui lui proposent des formations adaptées et proches des personnels. En 1998, 1645 OP et MO et 400 personnels de laboratoire ont bénéficié respectivement de 1870 et 726 journées-stagiaires.

Dans ses perspectives, le CAFA s'interroge d'abord sur les moyens dont il pourra disposer. On rappellera ici, qu'il est extrêmement hasardeux d'engager et de construire un plan de formation, quand on ne connaît jamais à l'avance le montant de son budget.

Des raisons objectives expliquent les progrès de la gestion des personnels ATOS :

- une déconcentration très avancée et ancienne ;
- des effectifs importants mais moindres que les effectifs enseignants ;
- une culture de la rigueur issue de l'intendance ;
- l'implication de l'administration centrale dans le projet OMEGA ;
- l'attention portée à la formation et l'évolution de l'environnement technique des métiers ;
- enfin, ces personnels sont de par leurs fonctions et leur présence continue, plus impliqués dans la vie quotidienne des établissements que les enseignants.

Les avancées sur les modalités d'évaluation des personnels, observées dans les académies, démontrent que des propositions explicitées et concertées avec les partenaires sociaux ont rencontré l'adhésion plus ou moins active de certains d'entre eux.

V – LE RÔLE DES ÉCHELONS DE PROXIMITÉ

L'échelon de proximité – école, EPLE, établissement d'enseignement supérieur – est le lieu où s'accomplissent les missions fondamentales de cette administration (éducation, formation, recherche) dont on a dit qu'elles étaient exclusivement de type immatériel. La gestion des ressources humaines y trouve donc, à la fois un terrain d'initiative souvent ignoré ou sous-estimé et la première sanction de son efficacité.

Aux antipodes des universités dans l'ordre juridique de l'autonomie, les écoles (sans personnalité morale) et les établissements scolaires (statut d'EPLE) n'ont bien évidemment pas les mêmes capacités de peser sur la gestion de leurs personnels. Toutefois, les marges de manœuvre ne sont pas nulles dans le 1^{er} et le 2nd degrés et pourraient être davantage mises à profit tandis qu'on devrait aller plus loin dans l'utilisation de celles – nettement plus larges – des établissements d'enseignement supérieur.

1. LES ÉCOLES ET LES EPLE

1.1. Les écoles

Aux termes du décret du 24 février 1989, la direction des écoles maternelles et élémentaires de deux classes et plus est assurée par un **directeur d'école**, appartenant au corps des instituteurs ou à celui des professeurs des écoles, nommé dans cette fonction par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale.

Peuvent faire acte de candidature les instituteurs et professeurs des écoles :

- justifiant d'au moins trois ans de services effectifs en qualité d'instituteur ou de professeur des écoles dans l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- ayant subi, avec succès, un entretien devant une commission départementale ;
- ayant été inscrit sur une liste d'aptitude départementale ;
- ayant suivi une formation préalable à la prise de fonction.

Si le directeur d'école n'a pas la qualité d'ordonnateur des recettes et des dépenses comme le chef d'établissement d'un collège ou d'un lycée, ni celui de supérieur hiérarchique des instituteurs et professeurs d'école – rôle dévolu à l'EN – il a, comme ce dernier, une responsabilité importante en matière de gestion des ressources humaines :

- en arrêtant le service des instituteurs et des professeurs des écoles et en fixant les modalités d'utilisation des locaux scolaires pour les besoins de l'enseignement et de la formation ;
- en répartissant les moyens d'enseignement et les élèves entre les classes ;
- en participant au recrutement des aides éducateurs et en organisant leur travail comme celui également des personnels communaux en service dans l'école ;
- en assurant la diffusion auprès des maîtres des instructions et programmes officiels ;
- en veillant à la qualité des relations de l'école avec la commune et les autres collectivités territoriales, les parents d'élèves, le monde économique, les associations culturelles et sportives ;
- en assurant la gestion administrative au quotidien : congés, remplacements de courte durée ;
- en accueillant les maîtres affectés dans l'école, en leur communiquant et en commentant un certain nombre de données et renseignements : la connaissance de la ville et du quartier, le niveau socioculturel des familles par l'étude de l'enquête sociale mise à sa disposition, le projet d'école, les coordonnées des intervenants extérieurs municipaux et associatifs, les différentes structures spécialisées (centre médico-psychologique, centre de protection maternelle et infantile, centre d'aide médico-sociale, centre médico-scolaire...).

Le directeur d'école accueille les stagiaires IUFM, les aide dans la réflexion et l'organisation de la classe, la progression et la programmation des activités, le projet d'école, procède à une analyse critique des séquences menées par le stagiaire et rédige un rapport de stage formatif.

Il accueille et informe également les étudiants suivant un module de pré-professionnalisation et ceux préparant une licence de sciences de l'éducation.

Des efforts ont été consentis pour augmenter les décharges de service accordées aux directeurs d'école. Il n'en demeure pas moins que la lourdeur tant quantitative que qualitative des missions assumées – sans l'aide de personnel administratif – explique, qu'à la dernière rentrée, 4 000 postes de directeur d'école étaient vacants à l'issue des nominations prononcées à titre définitif.

1.2. Les E.P.L.E

Il est très souvent dit ou écrit que les chefs d'établissement des collèges et des lycées subissent plus qu'ils ne maîtrisent la gestion des personnels de toutes catégories qui y exercent et que l'avantage de la proximité, gage théorique d'une prise en compte fine et qualitative de cette gestion, se trouve très largement obérée par les contraintes statutaires et réglementaires.

L'expérience nous montre que de telles affirmations méritent pour le moins d'être nuancées. Car, si des avancées peuvent et doivent être réalisées pour donner de plus grandes responsabilités à l'établissement en ce domaine (les enquêtes par sondage de la DEP et les travaux récents issus du rapport BLANCHET montrent que les personnels de direction le souhaitent), les textes et surtout nombre de pratiques permettent et illustrent le fait que le principal ou le

proviseur était déjà, bien avant qu'on ne l'ait formulé ainsi, " le DRH "de son établissement. En tout cas, il pourrait le devenir à certaines conditions.

Certes, aucun recrutement, hormis celui de CES, d'aides-éducateurs ou de vacataires, n'est laissé à l'initiative de l'établissement. Certes, la très grande majorité des affectations et des mutations intervient selon une mécanique nationale et académique complexe et lointaine. De même, la notation administrative, que le chef d'établissement doit appliquer à tous (sauf à son adjoint !), est considérée et vécue comme une contrainte bureaucratique pesante, et cependant de peu de poids dans la carrière des agents, qu'il s'agisse de les valoriser ou de les sanctionner. " *Nous ne pouvons jouer un rôle de gestionnaire de ressources humaines que dans un couloir étroit entre le statut des uns et des autres...* " estime tel représentant syndical des personnels de direction. Tout cela est bien connu.

On peut toutefois citer, sous ce registre déjà, la part plus importante que les chefs d'établissement prennent ou sont amenés à prendre dans la définition de postes à profil et parfois donc dans le choix de certains personnels, qu'il s'agisse de personnels enseignants (voir les PEP, supra) ou d'autres catégories (MO, EMOP). D'autre part, rien n'interdit, dans la pratique, à un chef d'établissement, même s'il est amené à douter de l'efficacité de son intervention, de dire et d'écrire franchement ce qu'il pense d'un agent dont il juge qu'il a démérité. Ceci demande évidemment du courage et il n'est pas sûr que les administrations académique et centrale soutiennent suffisamment ce type d'attitude en engageant des démarches fermes d'accompagnement, voire, si nécessaire, des procédures à caractère disciplinaire (voir encadré).

A propos du disciplinaire

Le pouvoir disciplinaire ne se révèle pas être à l'Éducation nationale un outil de gestion des ressources humaines ni un instrument de résolution de certains dysfonctionnements. Pour ne citer que les enseignants du second degré, on constate qu'1,5 sanction pour 10 000 agents a été prononcée en 1998, sachant que l'ensemble de la fonction publique de l'Etat en dénombre statistiquement 23 pour 10 000 agents (source : Repères et Statistiques de la Fonction publique).

Parmi les sanctions, l'avertissement et le blâme, sanctions les plus faibles non soumises à l'avis des CAP, sont les plus utilisées : 54 % à l'Éducation nationale (64 % pour l'ensemble de la Fonction publique, selon une étude de la promotion AVERROES de l'ENA-juillet 1999).

Dans la dernière décennie, le pouvoir disciplinaire a changé de main, du ministre vers les recteurs. Dans une première phase, ce pouvoir s'est trouvé partagé, les recteurs étant compétents pour les sanctions les moins graves, celles des 1^{er} et 2^{ème} groupes. La totalité de ce pouvoir vient de leur être confiée en février 1999 depuis la déconcentration des sanctions des deux derniers groupes. Cet instrument complet devrait permettre plus rapidement qu'auparavant, et en toute transparence et respect des garanties des agents, de résoudre certains dysfonctionnements préjudiciables au service

Pour le reste, les textes (le décret de 1985, la circulaire de 06/02/1997), offrent formellement à l'établissement et à ses responsables un champ important de gestion propre des ressources humaines :

- un volet non négligeable de la gestion des moyens et de la gestion prévisionnelle des personnels, au travers de la discussion (certes à améliorer) de la DGH, les ventilations par discipline, les compléments de service, la participation à la gestion des remplacements longs (voire la gestion directe déléguée dans certains cas) ;
- la gestion du service, par la répartition des heures statutaires et des HSA, la définition des emplois du temps, les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité ;
- la gestion administrative au quotidien, les congés, les remplacements de courte durée, l'attribution des HSE ;
- la formation des personnels, au travers des avis donnés sur les demandes de formation ou l'élaboration concertée d'un plan de formation des personnels de l'établissement.

Si l'on entre encore plus dans le qualitatif de la gestion, nombre de procédures très concrètes ou de comportements témoignent de la part essentielle prise ou à prendre par les établissements dans une gestion moderne des personnels.

Presque partout, aujourd'hui, avec plus ou moins de moyens ou de bonheur, collègues et lycées ont réalisé des documents, des séquences, des démarches **d'accueil** des nouveaux arrivants. La nouvelle gestion déconcentrée du mouvement national des enseignants a nécessité, ou permis, des efforts et des investissements en cette matière qui sont tangibles et appréciés.

Par ailleurs, l'établissement est l'échelon où peuvent s'exercer au mieux les actions de **prévention des dysfonctionnements** liés aux difficultés personnelles ou professionnelles des agents. Le chef d'établissement dispose, certes de solutions limitées pour les traiter mais son rôle d'alerte des services académiques, corps d'inspection ou personnels médicaux et sociaux, permet une prise en charge précoce et peut éviter l'aggravation de la situation individuelle et de la perturbation du service²³.

En revanche, les établissements scolaires sont généralement assez **pauvres en outils de GRH**, comme des tableaux de bord clairs, pauvreté qui reflète en partie la faiblesse des politiques académiques en ce domaine.

A cet égard, **l'expérience du collège Fustel de Coulanges de Strasbourg** est rare et significative. Dans un cadre académique très volontariste, elle démontre que les EPLE ont les moyens de se doter de tableaux de bord permettant une connaissance professionnelle fine de leurs personnels au travers :

- d'une fiche récapitulative par catégorie, de tous les personnels intervenant dans l'établissement (y compris COP, infirmière), de leurs fonctions et de leur quotité de service ;
- d'un tableau de répartition des tâches par domaine entre les membres de l'équipe de direction (voir annexe 3.10) ;
- d'un tableau nominatif des personnels comportant, outre les diplômes et formations suivies, les compétences particulières, même non utilisées, dans l'établissement ;
- d'un tableau récapitulatif des absences par catégorie de personnels, remplacements assurés, services non assurés ;
- d'un tableau des motifs d'absence.

²³ Le rectorat d'Orléans a édité un livret à l'intention des chefs d'établissement pour les guider dans la détection des difficultés et la procédure à suivre, en fonction de la nature du problème.

Par ailleurs, à la demande du principal du collège précité, le recteur a mis à disposition un temps des consultants internes (fonction supprimée depuis), pour une mission d'audit. Cette aide a permis au collège de faire de l'amélioration de l'intégration des personnels ATOS un axe fort du projet d'établissement, ce par la mise en place d'une démarche qualité dont le directeur de la SEGPA est responsable. La démarche s'appuie sur la responsabilisation des personnes, l'utilisation de toutes les compétences et la reconnaissance du travail fourni.

Sans que l'on imagine qu'il soit possible de généraliser rapidement de telles démarches, rien n'interdit déjà, cela est à la portée de tous, mais l'IGAENR n'en a trouvé que très exceptionnellement l'illustration, que le **règlement intérieur** comporte des passages décrivant les droits et obligations particulières des personnels pour ce qui a trait à la vie dans l'établissement. On voit mal en effet pourquoi ce qui est attendu explicitement des élèves (comme l'assiduité ou la ponctualité) ne figurerait pas comme l'une des règles de la communauté toute entière. Il revient au chef d'établissement de le proposer et d'en débattre au conseil d'administration. Dans le même esprit, mais à un moindre degré de formalisme, il est tout à fait possible, et éminemment souhaitable, que le chef d'établissement explicite et fasse connaître auprès de tous les agents les **règles de fonctionnement** qu'il souhaite voir appliquées. Nous reprendrons ici quelques exemples de règles citées par un proviseur dans un ouvrage rédigé à l'intention de ses jeunes collègues²⁴.

Organiser : clarifier les fonctions et les règles

EXEMPLES DE RÈGLES

- On se réunit régulièrement pour ajuster les agendas, échanger des informations, discuter des projets, réfléchir ensemble
- On fait ensemble le pari de la confiance
- Chacun a le souci de ne pas laisser un collègue seul dans la difficulté (décloisonnement)
- Il n'y a pas de rétention d'informations ou d'informations incomplètes
- Chaque responsable a autorité pour prendre les décisions qui entrent dans le cadre de ses missions
- Chacun rend compte à son responsable direct
- Chacun apporte les informations sur ce qu'il a observé dans l'établissement
- Chacun apporte ses idées, ses remarques, ses informations pour nourrir la réflexion commune. Le jeu " Je n'ai pas d'avis " n'a pas cours.
- Les privilèges dus à l'ancienneté sont abolis.
- Chacun dit ce qu'il a sur le cœur à la personne concernée, et pas dans son dos
- On peut se dire les choses sans qu'un contentieux s'installe
- Les points d'ombre sont éclairés sans délais

*“ Prendre des fonctions de direction dans un collège ou un lycée ”
C. WOYCIKOWSKA. Hachette éducation*

- Il n'est pas interdit non plus que l'exercice imposé de notation soit précédé ou accompagné d'un **entretien** préparé, et autre que de circonstance, sans qu'il soit réaliste de demander au chef d'établissement, très accaparé

²⁴ Prendre des fonctions de direction par C. WOYCIKOWSKA (Hachette Education. 1999).

par de multiples tâches, de mener des entretiens formels avec tous, et surtout pas dans les quinze jours précédant l'envoi des notations aux services académiques.

- Enfin, dans le registre du **dialogue social**, outre les relations formelles vécues dans les instances officielles ou suscitées par des problèmes, il est loisible au chef d'établissement de consulter les représentants élus des personnels, voire de les associer pleinement à ses projets et ses démarches, de préférence en dehors des sollicitations et sans attendre les conflits.

On voit bien, à ce stade, que le souci du qualitatif déborde largement de la réglementation et des procédures, mais qu'il participe aussi pleinement de ce que l'on attend d'un chef d'établissement et qui s'apparente, au regard de la gestion des femmes et des hommes, à ce que l'on a l'habitude de dénommer management²⁵.

L'écoute des agents, la considération envers eux dans leur travail et leur personne ("le zéro mépris" d'Hervé SEYRIEX), la capacité à dégager du temps, à déléguer, à animer des réunions, à travailler en équipe, à piloter plus qu'à diriger autoritairement, sont tout autant d'aptitudes et de comportements que l'on ne trouve pas mis en œuvre par tous les responsables des établissements.

Le contexte et la pression dans lesquels vivent certains EPLE ne permettent pas de se satisfaire du constat banal des difficultés croissantes de la fonction. Les dommages en sont trop apparents, encore plus que dans nombre d'autres lieux ou organisations moins exposées. Bien des incidents et des crises internes, qui ont des répercussions non seulement sur les personnels mais aussi sur le fonctionnement, l'image de l'institution et les résultats des élèves, bien des procédures et des inspections qu'on aurait pu éviter, naissent de maladresses relationnelles, d'erreurs ou de défauts dans la relation et le management des hommes et des femmes des établissements.

“ La gestion des ressources humaines, comme l'exprime Michèle GARANT, ancien chef d'établissement (journal “ bloc-notes ” de décembre 1999 de l'académie de Rennes), doit être liée au sens donné au travail, à la définition collective du poste, de l'équipe, des missions. Je ne dis pas que tout ceci doit être réalisé par le chef d'établissement seul. Mais si cela n'est pas pris en compte d'une manière ou d'une autre, si ces diverses séquences ne sont pas harmonisées, arrêtons de parler de gestion des ressources humaines... ”.

On voit combien le recrutement et la formation initiale et continue des personnels de direction (voir supra) mais aussi sans doute la taille, l'organisation des EPLE et le fonctionnement de la chaîne de décision entre ce premier échelon et le niveau académique, seront des paramètres déterminants pour l'amélioration de cette gestion de proximité, tout autant, que l'octroi de marges de liberté nouvelles (et nécessaires) en matière de gestion des personnels.

On sait aussi, beaucoup a été dit et écrit sur ce point, ce n'est pas l'objet d'ailleurs de ce rapport, que si l'on attend de l'établissement qu'il joue un rôle premier et essentiel dans une gestion des personnels modernisée, il faudra le doter de moyens et de compétences idoines pour l'exercer.

²⁵ Le proviseur, auteur de l'ouvrage précédemment cité, introduit son chapitre 2 “ *S'occuper du travail des autres* ” par : “ *le mot manager...aujourd'hui s'applique aussi bien à une entreprise, à une organisation qu'à une équipe. Il n'est donc pas abusif, ni incorrect, de l'utiliser pour désigner un chef d'établissement, ou un adjoint* ”.

Il semble évident en tout cas que des conditions et des préalables nombreux devront être réunis au cours des prochaines années pour que les intentions, très ambitieuses, affichées par le ministère au regard d'un maillage ressources humaines (cité au ch. 2.2 supra) comprenant des " chefs d'établissement-DRH ", puissent se concrétiser.

2. ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Une grande diversité en matière de personnels et de modes de gestion

Si l'on excepte les grands établissements qui possèdent leurs propres corps d'enseignants-chercheurs, on trouve dans les établissements d'enseignement supérieur des enseignants-chercheurs, des personnels hospitalo-universitaires, des enseignants du second et du premier degré, des personnels de l'administration scolaire et universitaire, des personnels techniciens et ouvriers des services déconcentrés, des personnels ingénieurs, techniciens et administratifs de recherche et formation (ITARF), des personnels de bibliothèque, des personnels des EPST, des personnels mis à disposition, des contractuels de statuts divers rémunérés sur budget d'État, et pour la plus grande part, sur budgets propres des établissements. L'agence de modernisation des universités et établissements (AMUE) estime à 50 % les personnes qui, dans les établissements, ne relèvent pas d'une gestion partagée entre administration centrale, très éventuellement services académiques, et établissements. De plus, chacune de ces populations a un mode de gestion qui lui est propre. Enfin, à cette complexité s'ajoute la spécialisation forte de certaines fonctions.

Les rapporteurs s'attarderont plus particulièrement sur le cadre général de la politique des ressources humaines en établissement d'enseignement supérieur, et plus particulièrement sur la gestion des personnels ITARF et des bibliothèques. Mais auparavant, il leur a semblé intéressant de porter un regard sur la gestion des enseignants-chercheurs, à certains égards déjà très qualitative, et dont on peut penser qu'elle recèle des principes et des méthodes susceptibles d'être transposés.

2.1. La gestion des enseignants-chercheurs

- **Les aspects qualitatifs forts de la gestion**

- le **recrutement poste par poste** qui ne différencie pas fondamentalement mutation et premier recrutement – sauf pour les disciplines à agrégation – mais rend l'adéquation personne/poste aussi bonne que possible. Il faudrait évidemment nuancer par la réalité du choix qui demeure à certains établissements peu demandés par les candidats ;
- un **équilibre** entre une **garantie nationale** de niveau assuré par le comité national des universités (CNU) et le **choix final des universités**, dans l'état actuel des procédures, et pour l'essentiel des disciplines ;

- une **gestion des carrières par les pairs**, qui combine des avancements automatiques et des procédures de promotion diversifiées, dans lesquelles les critères du CNU, sans doute trop axés sur la recherche, sont corrigés par la partie qui est à l’initiative des établissements ; ce système, nonobstant les divergences d’opinion sur la part de chaque contingent ou sur les critères retenus par le CNU ou par les établissements, et malgré des critiques et des lacunes, est finalement “ *peu remis en cause* ”²⁶.

- **D’autres caractéristiques posent question ou sont critiquables**

- L’**évaluation** individuelle est opérée **uniquement par les pairs** à certains moments de la carrière et privilégie la recherche au regard des autres aspects de la fonction. Si le fait que les enseignants-chercheurs ne sont pas notés ne peut nuire à une véritable évaluation, on peut regretter un manque de périodicité et l’absence de regard de l’institution bénéficiaire du service notamment dans le domaine pédagogique. Les procédures d’évaluation des enseignements qui se mettent prudemment en place vont apporter un autre éclairage mais il n’est pas encore question, comme dans d’autres pays, d’évaluation des enseignants... On peut aussi estimer que le système évoqué plus haut apporte des correctifs et que, en matière de recherche, l’évaluation des équipes a des conséquences sur les individus mais il est évident qu’une réflexion est nécessaire dans ce domaine si l’on considère que l’évaluation est un des moyens privilégiés d’amélioration de la gestion des ressources humaines.
- La multiplicité de décisions individuelles rend **difficile la gestion prévisionnelle**. La principale question porte plus sur la détermination des postes à pourvoir que sur la manière dont ils sont pourvus même si des études qualitatives sur les politiques de recrutement (endogamie, critères...) sont indispensables. Le contexte nouveau, renouvellement important des populations, stagnation (au mieux) ou diminution du nombre d’étudiants, rend cette question encore plus cruciale.
- Une **formation qui ne donne pas entière satisfaction**. Malgré l’expérience des centres d’initiation à l’enseignement supérieur, on constate une préparation insuffisante des futurs enseignants-chercheurs à leurs responsabilités pédagogiques face à des populations qui ont fortement évolué. C’est l’un des aspects de la priorité donnée à la recherche. Dans une note du 4 mars 1998, la directrice des personnels enseignants, avant de faire des propositions, analysait la situation de la manière suivante : “ *Cette spécialisation conduit souvent à un morcellement des enseignements entre différents spécialistes, préjudiciable à la cohérence de la formation. Quant au savoir-faire pédagogique, il ne se découvre pas spontanément. On peut d’ailleurs se demander si l’inexpérience des jeunes maîtres de conférences (voire celle des moniteurs exclusivement affectés en premier cycle) n’est pas l’une des causes des difficultés rencontrées par les étudiants en première année. N’est-ce pas aussi la raison pour laquelle on a fait appel largement ces dernières années à des enseignants du second degré ? Il est vrai que la population étudiante a changé et nécessite une prise en charge peut-être plus scolaire qu’autrefois. C’est pourquoi une formation pédagogique des enseignants, associée à la préparation à la recherche devrait devenir la règle ; de plus, il ne faudrait pas tarder à la mettre en place* ”.
- Le rapport **coût/efficacité des mécanismes** actuels de **recrutement** et de **promotions**. En effet, s’il n’est pas spécifiquement rémunéré ni même valorisé, le temps consacré par les enseignants-chercheurs au recrutement ou à la promotion de leurs collègues dans différentes instances est important et soustrait de facto à d’autres activités. A titre d’exemple, l’inspection générale a eu à connaître du cas d’une grosse

²⁶ Selon les termes du rapport n° 97.0082 de juillet 1997 de l’IGAEN : bilan du dispositif des promotions des enseignants – chercheurs fonctionnant au niveau local.

université scientifique (Lyon 1) où l'on compte, en moyenne, 1 000 dossiers de candidature par an pour environ 55 emplois de maîtres de conférence à pourvoir ; cela suppose l'examen individuel des dossiers par une quarantaine de commissions de spécialistes sur une durée globale de trois semaines. A cela bien sûr s'ajoute tout le travail effectué par les services administratifs en soutien à ces procédures.

De ce mode de gestion et dans le cadre de la présente étude, on retiendra, dans un système qui tend globalement vers une plus grande déconcentration et une attention plus soutenue à l'adéquation personne/poste : le recrutement poste par poste avec garantie de niveau ; l'avancement automatique, mais en contre partie, un système de promotion plus individualisé et probablement plus coûteux ; une évaluation et une formation à améliorer ; une gestion prévisionnelle encore balbutiante, notamment dans son aspect qualitatif.

2.2. Le cadre général et ce qu'il permet en matière de gestion, notamment pour les personnels ITARF et de bibliothèque

- **L'autonomie, la diversité et la contractualisation**

La loi du 26 janvier 1984, qui régit la plus grande partie des établissements concernés, pose fortement le principe d'autonomie des établissements publics d'enseignement supérieur.

Les conséquences de ce principe dépassent largement le sujet de la dimension qualitative de la gestion des ressources humaines mais doivent être continuellement présentes à l'esprit lorsqu'on évoque l'enseignement supérieur. L'autonomie est nettement plus grande que celle des établissements du second degré, notamment du fait de la délégation des emplois faites à l'établissement, du rôle important du conseil d'administration et de l'exécutif (élu dans les EPCSCP) et de celui restreint du rectorat qui, à ce jour, n'avait que très peu de compétences en matière de personnel (l'essentiel de la gestion des enseignants-chercheurs lui échappe et le phénomène s'est accentué par la déconcentration de certaines décisions au profit des établissements²⁷. Le rôle du rectorat en matière de gestion des ITARF se résumait presque à l'autorisation de recrutement sur rompus de temps partiel...). En fait les véritables points de rencontre entre établissements et services académiques en matière de gestion de personnel sont les enseignants du second degré, les personnels d'administration scolaire et universitaire et les techniciens et ouvriers des services déconcentrés.

La diversité des établissements d'enseignement supérieur (universités, IUFM, grandes écoles, grands établissements...) a déjà été soulignée. Le premier vice-président de la conférence des présidents a insisté auprès des rapporteurs, non seulement sur la diversité des universités en raison de leur taille, de leur histoire, des disciplines dominantes, de leur culture propre, mais sur la diversité interne aux établissements eux-mêmes qui ont à gérer en leur sein des autonomies qui nuisent parfois à une vision cohérente d'établissement.

²⁷ Décret n° 93.1335 du 20/12/93, arrêté du même jour, mettant en place une expérimentation sur 11 établissements, arrêtés du 15/12/97 sur les professeurs d'université et maîtres de conférence et du 27/07/99 sur les ITARF.

La contractualisation a été évoquée précédemment, elle est un élément structurant des rapports entre État et établissements.

- **La mutualisation**

Une caractéristique remarquable de l'enseignement supérieur est l'existence d'un organisme de mutualisation : l'agence de modernisation des universités et établissements (AMUE). Cette institution, créée en 1997 sous la forme d'un GIP et prenant la suite, avec des missions élargies, du groupement pour l'informatisation de la gestion des universités et des établissements (GIGUE), a pour objectif majeur de les aider à se doter des outils d'une " *autonomie responsable* " non seulement par la création de logiciels informatiques mais aussi par un travail de réflexion et de formation ; ceci, dans le respect, comme l'affirment ses responsables, des valeurs du service public, du souci de l'utilisateur et de l'optimisation des moyens disponibles.

Globalement, l'agence doit se positionner : elle n'est ni le ministère, ni la conférence des présidents d'universités. Mais l'Etat, qui lui fournit 50 % de ses ressources financières, est lié à elle par un contrat et la CPU est majoritaire à son conseil d'administration. Le respect du principe d'autonomie des établissements fait que l'adhésion est libre (il y a 116 membres), de même que l'achat des produits et que l'agence estime n'avoir aucune légitimité sur l'organisation interne des établissements.

L'action de l'AMUE dans le domaine des ressources humaines.

Fin 1998, l'agence a décidé de présenter son offre en cinq domaines : ressources humaines, finances, scolarité et vie de l'étudiant, patrimoine, réseaux informatiques et NTIC. Chaque domaine est doté d'un comité présidé par un ancien président et comprenant deux présidents en exercice, deux vice-présidents, deux secrétaires généraux, et deux responsables de la branche concernée. Pour la gestion des ressources humaines ont été adjoints un représentant de la DPE et un représentant de la DPATE. Chaque comité a eu à établir une note de cadrage sur ses objectifs, validée par la CPU (ce travail a été fait pour les ressources humaines : " *de la gestion de personnels à la gestion des ressources humaines, quelle valeur ajoutée ?* " diffusé en décembre 1999). Ce document figure en annexe 3.11. Outre un champ transversal (l'encadrement), trois grands champs ont été déterminés (la gestion des personnes et des carrières, la gestion des compétences et la gestion des emplois).

Ensuite les modalités d'action sont de deux types : rédaction de notes ou de dossiers soumis à validation ministérielle dès qu'ils contiennent des aspects réglementaires et organisations de rencontres autour de trois idées " *connaître, comprendre, agir* ". L'objectif est de chercher des axes de progrès dans le cadre d'un processus d'outillage. Dans le domaine des ressources humaines, des rencontres ont déjà eu lieu. A titre d'exemple on peut citer les rencontres des 25 mai et 15 juin 1999. La première avait pour sujet " *Éléments pour construire une politique des ressources humaines* ". Un état des lieux, un exposé sur l'analyse fonctionnelle (enquête " SILLAND ") et un exemple de gestion des ressources humaines dans les collectivités locales ont précédé un échange avec les participants. La seconde avait pour titre " *mise en œuvre d'une politique de ressources humaines : du métier au management des fonctions* ". Trois expériences (**Grenoble 2**, " *du métier à la fiche de poste* " ; **Caen**

“ *management des services par les cadres* ” avec notamment un guide de l’entretien professionnel individuel ; **Poitiers**, “ *la gestion des individus* ”) ont été exposées.

Un travail de repérage d’expériences est en cours à partir des projets d’établissements²⁸.

Si l’impact réel du travail de l’agence dans la vie quotidienne des établissements ne peut se faire qu’au travers d’une exploitation systématique des rapports de suivi (le nombre d’établissements vraiment impliqués dans la démarche mutualiste est sans doute encore trop restreint) les acquis sont indéniables malgré les limites et les ambiguïtés mentionnées.

- **Les statuts nationaux**

C’est une contrainte évidente et forte ; elle doit donc être mentionnée. A partir du moment où le principe a été fixé que la gestion des personnels titulaires des universités s’exerçait dans le cadre de corps nationaux à gestion plus ou moins déconcentrée, il en découle certaines règles liées à la gestion des emplois, au recrutement (ouverture des concours, équilibre concours interne/concours externe pour les IATOS), aux promotions, aux modalités de comparaison des mérites et de consultation des commissions paritaires... que les réflexions en cours sur la déconcentration mettent nettement en lumière.

Cette situation est rendue plus complexe par **la cohabitation dans le seul domaine des IATOS de plusieurs familles de corps** (ATOS, ITARF, Bibliothèques...) dont les modalités de gestion sont différentes et où les divers échelons de gestion, ministère, niveau académique, établissement, interviennent pour le moment de manière variée.

Les mesures de simplification prises récemment concernant la disparition de la branche d’activités professionnelles (BAP) 14 – corps d’administration de recherche et de formation – sont positives mais ne résolvent pas la question : un certain nombre d’IT (ingénieurs et techniciens) effectuent déjà des tâches qui ne relèvent pas de ce qui est prévu pour la future BAP “ gestion scientifique et technique des EPCSCP ”. Cette distorsion ne peut qu’être accentuée par deux phénomènes : l’intégration dans l’ASU ou dans les corps d’ITRF est laissée au libre choix des agents, selon le souhait exprès de la CPU ; par ailleurs, le critère d’examen des demandes et d’établissement de la liste sera “ *l’ancienneté de service* ” (circulaire n° 209 du 22 décembre 1999 de la DPATE).

On n’est pas allé au bout des logiques pour des raisons évidentes de recherche de compromis et on a donc donné avantage au “ stock ” sur le “ flux ”, au présent sur le futur. Ceci est compréhensible mais risque de ne pas faciliter la

²⁸ En matière de produits informatiques, l’agence met actuellement à la disposition des établissements HARPEGE et PAIE-établissement. PAIE est un progiciel dont l’agence n’est pas propriétaire des sources (60 établissements l’ont adopté, 67 en 2000). HARPEGE est riche de possibilités mais est assez lourd, souffre d’excès de spécificités ; la version 2 n’a pu être réalisée faute d’équipe, un appel d’offre a été réalisé pour une “ *tierce maintenance applicative* ”. La coordination avec le ministère est une question toujours ouverte. La suite envisagée porte sur la gestion des compétences.

recherche d'une gestion plus qualitative. L'ambiguïté subsistera donc malgré la définition d'une BAP gestion scientifique et technique à domaine restreint pour les EPCSCP et d'une autre à vocation générale pour les EPST.

Comment sera gérée la fin du processus puisque le nombre d'emplois de l'une ou l'autre branche est, lui, prédéterminé ? Ainsi, pour les budgets 1999 et 2000, on note la suppression de 2 000 emplois de l'ARF et la création de 800 emplois de l'ASU et 1 200 emplois d'IT. Quelle signification peut être donnée à ce déséquilibre ?

Vient compliquer encore un peu plus cette situation l'existence de systèmes indemnitaires différents, lesquels ne facilitent pas une gestion cohérente d'établissement, en dépit du progrès apporté par la globalisation intervenue en 1998²⁹.

2.3. Les leçons du projet “ GRH et déconcentration dans l'enseignement supérieur ”

Ce projet illustre la difficulté à concilier autonomie, gestion partagée et système d'information.

L'IGAEN s'est penchée l'an dernier sur “ les conditions de réussite de la déconcentration de la gestion des personnels dans l'enseignement supérieur ” (rapport 99-0014 de février 1999) et a conclu par onze recommandations qui, pour l'essentiel, restent d'actualité.

Les rapporteurs ont rencontré l'ancien directeur du projet, qui leur a décrit les avancées opérées sur le système d'information – POPEE-Itarf, POPEE bibliothèque, HARPEGE V1, Gémos (délégation des emplois) et Cosmos (contrôle de la consommation des emplois) – conditionnant les échanges entre les niveaux appelés à intervenir et accompagnant la réflexion sur la chaîne emplois-postes...). Il n'a pas manqué aussi de leur signaler les difficultés auxquelles s'est heurtée cette démarche transversale, notamment celles liées aux jeux des différents acteurs et au manque de moyens.

²⁹ Pour être complet, il ne faut pas oublier qu'il existe aussi, à côté de ces catégories, des personnels contractuels, parfois très nombreux, rémunérés par les établissements.

Bilan sommaire du projet

Des remarques finales données aux rapporteurs, on retiendra : la question fondamentale de l'adhésion des acteurs au-delà des enjeux de pouvoir, celle de la relation difficilement assurée entre objectifs politiques et contraintes techniques et administratives, nécessitant des arbitrages successifs parfois contradictoires, celle aussi du manque de reconnaissance de l'équipe de direction. Quelques convictions fortes se dégagent, pour servir à la modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'enseignement supérieur :

- ne pas remettre en cause la nécessité d'un système d'information fondé sur des applications informatiques pour la gestion et le pilotage de la gestion des personnels de l'enseignement supérieur parce que différents niveaux interviennent obligatoirement et ont besoin d'informations cohérentes, mais limiter les échanges aux informations considérées comme nécessaires après une étude sans a priori ;
- prendre en compte l'hétérogénéité des applications informatiques tout en garantissant la cohérence du système d'information sans exclure par avance certaines solutions techniques (progiciel commun venant éventuellement du marché) ;
- soutenir le, ou les, directeur(s) de projets.

Cette expérience, dont on peut situer le début en 1993, montre combien il est difficile de doter la gestion des ressources humaines des instruments qui lui sont nécessaires pour concilier le respect de l'autonomie des établissements et la reconnaissance des autres niveaux (dont celui de l'administration centrale, dans son rôle de pilotage), alors même que chacun s'accorde à voir dans cette gestion, dans un contexte de baisse des effectifs étudiants et de renouvellement massif des personnels, un enjeu central de la politique des établissements.

2.4. Des expériences réussies en établissements

Un nombre important d'expériences de plus ou moins grande envergure est mené dans les établissements (accueil, formation, vie sociale, hygiène et sécurité...) et la politique contractuelle cherche à nourrir des réflexions et des actions dans le domaine des ressources humaines. Le travail fait par l'AMUE permet à la fois de mesurer la réalité des actions menées mais aussi le nombre relativement restreint d'établissements vraiment impliqués.

Quelques exemples :

- A **Paris**, l'Université Paris 6-Pierre et Marie Curie, met en place une réflexion prospective d'envergure sur les postes à pourvoir et la manière de les pourvoir dans les cinq à huit ans. Dans un contexte de diminution des effectifs étudiants et de réaménagement du campus de Jussieu, cette démarche est rendue urgente par le constat que 40 % des personnels enseignants-chercheurs, mais aussi des IATOS, partiront dans ce délai. Un risque mais aussi une opportunité à ne pas laisser passer. Un problème important a été évoqué lors de la rencontre : celui des conséquences de la politique de personnel du CNRS et des autres EPST sur la gestion des ressources humaines de l'université. En effet, de nombreux agents de ces organismes travaillent dans des laboratoires de l'université ; or, leur gestion ne fait l'objet d'aucune concertation avec celle-ci, alors qu'elle serait indispensable, compte tenu de l'impact, parfois déterminant, des décisions prises sur le potentiel des formations de recherche.
- A **Grenoble 2**, il s'agit, dans une démarche globale de modernisation et d'évaluation, de réorganiser l'administration de l'université pour atteindre les objectifs du projet d'établissement. Le personnel concerné est le personnel IATOS et la démarche est participative. Le dossier remis aux rapporteurs détaille la méthodologie et donne des exemples d'outils utilisés pour évaluer les personnels, permettre ainsi une meilleure adaptation aux missions et mieux reconnaître les savoir-faire. L'outil privilégié est un livre des compétences par métier, celui de gestionnaire de personnel qui décrit en 13 pages les 10 axes de compétences et analyse ensuite les processus correspondants. Ce document est très (trop ?) détaillé ; est-il vraiment un instrument de gestion ?
- A **Caen**, l'expérience porte sur le management des services par les cadres considérés comme vecteurs essentiels du changement. Un guide de l'entretien professionnel individuel a été élaboré, accompagné de "cas concrets".
- L'exemple de **Strasbourg 1** semble être le plus complet et s'inscrire dans la durée.

Exemple de l'université PASTEUR à Strasbourg

Quelques spécificités expliquent et relativisent un peu l'expérience : gouvernement de l'université à très forte légitimité, adhésion au système, poids très important de la recherche (au point d'être en position de force face au CNRS) et donc ressources importantes (budget de 700 MF), 1 250 enseignants et enseignants-chercheurs, 850 IATOS et 650 contractuels dont 450 au laboratoire d'analyses médicales, une véritable vie sociale avec des syndicats historiquement très actifs et participant à la " culture d'établissement ".

La politique des ressources humaines vise à utiliser au mieux les moyens dans un climat social apaisé du fait d'outils de gestion, de méthodes de dialogue et de l'intéressement du personnel à la vie de l'université. C'est une construction permanente. Elle a commencé en 1990 par les aspects sociaux et a abordé depuis 1995 les questions d'emplois, avec une intensification en 1998 qui a abouti à une meilleure connaissance des moyens. Depuis un an l'université a implanté Harpège (il lui a fallu 2,5 ans en tout). Certaines composantes (médecine) et certains personnels (ASU) s'intègrent moins facilement à la démarche.

Les outils dont s'est actuellement dotée l'université : une enquête " fonctions " inspirée de l'enquête SILLAND et actualisée régulièrement (dernière date d'observation 01/09/1999) servant de base au dialogue interne ; une fiche- fonction simple (voir annexe 3.12) par personne, remplie à la fois par l'agent et son supérieur hiérarchique (elle pourrait servir de base à un bilan annuel) ; une procédure de dialogue interne (visites dans les composantes et groupes de concertations) sur l'utilisation des emplois (actuellement l'université prépare la campagne 2001) ; une procédure de concertation pour la gestion des carrières évoquée à propos de la CPE et s'appuyant sur les fiches-fonction individuelles ; des volets sociaux portant sur le régime indemnitaire, les concessions de logement, l'action sociale, la formation continue commune à l'ensemble du personnel et donnant lieu à bilan régulier (mise en place d'un diplôme d'université pour valoriser une des formations).

Les responsables n'ont minimisé ni les difficultés ni les lacunes, n'ont pas nié les caractéristiques qui rendent cette politique possible et qui n'existent peut-être pas ailleurs, les risques qu'à leurs yeux fait courir la CPE ; ils ont fait part d'attentes en matière de recrutement, de cadre juridique de la politique indemnitaire et d'une meilleure concertation avec le niveau académique pour la gestion de l'ASU.

Toutefois les rapporteurs ont eu l'impression qu'une politique ambitieuse de ressources humaines était possible lorsqu'existait une volonté réelle et pérenne d'utiliser les marges existantes.

2.5. Des avancées réelles dont certaines sont ambiguës ou contestées

- Une situation en demi-teinte en ce qui concerne les **personnels IATOS et de bibliothèque.**

La gestion des **ATOS** fait l'objet de critiques assez systématiques de la part des responsables universitaires (lourdeur, impossibilité pour les établissements d'avoir une influence sur les décisions, recrutement par concours " de masse ", traitement discriminatoire des universités...), dont certaines ont un fondement mais sont à nuancer et dont les autres ne reposent sur aucune véritable étude. Pour ces catégories, la perception qui domine est bien la complexité.

Pour les **personnels de bibliothèque**, l'existence de huit corps aujourd'hui contre trois à l'origine (conséquence d'un désaccord non arbitré entre ministère de la culture et ministère de l'éducation nationale), est particulièrement regrettable. Les inconvénients en ont été mentionnés. La gestion actuelle des concours de recrutement par la DPATE ne donne pas satisfaction puisque de nombreux postes se trouvent non pourvus en fin de processus et que certains recrutements n'ont pas lieu malgré un nombre important de postes à pourvoir (exemple des magasiniers : pas de concours en dépit de 130 vacances).

La création des corps **ITARF** est due à la volonté de titulariser les personnels contractuels recrutés de manière massive entre 1968 et 1975 sur les budgets des établissements, stabilisés entre 1975 et 1983 comme contractuels d'Etat en prenant comme modèle les contrats-types du CNRS. Les fortes pressions syndicales (le SNPTES-FEN syndiquait les ITA du CNRS comme ceux des universités et ne souhaitait pas une remise en cause de la situation), le fait que la titularisation des contractuels du CNRS ait précédé, l'opinion dominante des enseignants-chercheurs, et donc des présidents, ont conduit au décret statutaire du 31 décembre 1985 qui est le cadre actuel de gestion. C'est une solution de compromis tendant à concilier l'autonomie des établissements, des pratiques de gestion antérieures et les principes d'une vision " fonction publique " classique.

Cette recherche de compromis a engendré un système de gestion lourd figurant parmi les plus concentrés de l'Éducation nationale. Le rapport personnels gérés/gestionnaires (33 000/40, hors gestion des concours), s'il apparaît particulièrement performant n'est certainement pas le garant d'une gestion " qualitative ".

Ce système semble atteindre maintenant ses limites. On peut mentionner ainsi des retards qui peuvent aller jusqu'à cinq ans dans la simple mise en ordre des dossiers des agents, une gestion qui sépare à l'excès une gestion " collective " et la gestion " individuelle " organisée tous corps confondus sur une base géographique, des moyens informatiques en cours de refonte et donc de stabilisation, le fait que trop de décisions remontent encore, malgré une amélioration nette, à l'administration centrale. Ce phénomène est encore aggravé par la reprise en gestion centralisée de personnels TOS des universités autrefois gérés au niveau académique et intégrés dans les corps ITRF.

Deux points touchant au caractère qualitatif de la gestion méritent particulièrement attention : **les concours et la mobilité.**

- Pour les **concours**, si les établissements ont clairement le pouvoir de décider dans quelle BAP ou spécialité le poste qui les concerne sera ouvert, l'organisation globale des concours n'est pas déconcentrée mais nationale et délocalisée (tel établissement étant chargé par le ministère d'assurer les opérations sur une aire géographique souvent assez importante). Cette organisation est complexe, pose des problèmes de sécurité juridique et aboutit à un résultat peu satisfaisant qui se mesure à ce que les services ont appelé " *la mutation du lendemain* " : une fois les résultats connus, le bureau gestionnaire procède aux affectations qui souvent ne conviennent pas et entraînent des demandes immédiates de mutations soutenues par les établissements. De telles démarches peuvent toucher un nombre important d'individus et alourdissent une gestion déjà difficile. Ce phénomène est accentué par l'accroissement des recrutements liés aux créations d'emplois.
- La **mobilité** n'est **pas vraiment organisée** (circulaire n° 106 du 23 juillet 1999, p. 7 : " III mutations "). Il n'y a pas de mouvement national, chaque agent doit trouver une solution, un peu aidé par une sorte de bourse organisée par la DPATE. Ce dispositif présente l'avantage de permettre une appréciation des demandes " spontanées " (plusieurs centaines cette année), la décision finale appartenant aux établissements

qui doivent simplement justifier les refus. Le rôle de l'administration centrale est d'incitation et de négociation. Dans ce contexte, la gestion des réintégrations s'avère extrêmement difficile.

Un point positif important a été **la prise en compte de l'avis des établissements** dans les procédures de **promotion** il y a une dizaine d'années. Cette méthode a été confirmée par l'usage constant des commissions paritaires nationales. Elle consiste à interclasser les propositions après examen des dossiers sans remettre en cause les classements des établissements qui doivent en assumer les éventuelles conséquences (un mauvais dossier classé en tête défavorise des dossiers de qualité placés derrière). La circulaire du 23 juillet 1999 est très claire sur ce processus, notamment sur l'établissement des propositions, leur nombre, les consultations à opérer, leurs critères et les documents à joindre pour le travail des commissions nationales. Les critères "*d'évaluation de la valeur professionnelle sont [...] essentiels et doivent porter sur une appréciation aussi fine que possible des compétences et responsabilités exercées, de l'environnement structurel et du parcours professionnel*". L'ancienneté ne sert qu'à départager d'éventuels candidats de même valeur.

Cette procédure explique l'attachement des établissements au rôle qu'ils y jouent mais pose la question de la qualité du travail effectué en amont dans les établissements eux-mêmes et des critères qu'ils utilisent. Globalement, on trouve des éléments qualitatifs mais souvent une gestion complexe, parfois insuffisante et ne tirant pas toutes les conséquences des choix faits. La diversité des modes de gestion reste un obstacle important à une gestion des ressources humaines dans le cadre du projet d'établissement.

- **L'approche métier faite par la DPATE pour les personnels ITA de recherche et formation et de recherche**

Le projet est né de deux constats :

- la nomenclature des branches d'activités professionnelle des ITARF était complexe, avait vieilli et n'avait pas eu l'utilisation qu'on aurait pu envisager – elle n'a servi, en fait, que pour les recrutements et la formation continue sans avoir jamais imprégné l'ensemble de la gestion – les dysfonctionnements commençaient à prendre de l'ampleur ;
- les statuts des ITA des EPCSCP et des EPST, bien que possédant un contenu commun et des structures de corps analogues, connaissent un cloisonnement total des modes de gestion et des parcours professionnels des agents. Et pourtant ceux-ci exercent des métiers très proches, voire semblables.

Si l'on voulait améliorer la gestion globale et permettre une mobilité entre les établissements, il fallait avoir une meilleure connaissance des postes de travail et des grilles de lectures cohérentes et exhaustives. Cette démarche a démarré en avril 1998 avec la mise en place d'un comité de pilotage qui a arrêté la méthode et le calendrier. A été défini le concept "**d'emploi-type**" regroupant "*sous un même identifiant, un ensemble de situations de travail repérables par des activités identiques ou fortement semblables, dont l'exercice requiert les mêmes compétences*" (note du 28 décembre 1998 du sous-directeur chargé de mission auprès de la directrice de la DPATE). Chaque fois qu'un emploi-type est jugé nécessaire, il fait l'objet d'une fiche décrivant les activités essentielles et les compétences exigées.

Les emplois-type sont soit communs (dans la mesure du possible) soit spécifiques quand les besoins des établissements l'exigent vraiment. Ils ont donné lieu à regroupements en **huit grands domaines** (BAP) subdivisés en un petit nombre de secteurs regroupant chacun une hiérarchie d'emplois- type constituant le support d'un parcours

professionnel. Il faut préciser ainsi que la BAP “gestion scientifique et technique” est scindée selon qu’elle concerne les EPCSCP ou les EPST.

Des passerelles sont prévues pour le passage d’un parcours à un autre. Des réunions techniques très nombreuses et des séances de concertation et des consultations ont eu lieu. Au-delà de quelques réticences initiales et d’un investissement parfois inégal, la participation des institutions concernées a été bonne. La concertation avec les organisations syndicales a permis de valider la démarche. Elle a abouti à la pré-publication en novembre 1999 d’un REFérentiel des Emplois-types de la Recherche et de l’ENseignement Supérieur (REFERENS).

Parallèlement – et c’est un point très important – a été mis en place, par arrêté du 22 décembre 1998, un **observatoire des métiers** commun aux EPCSCP et aux EPST “ *chargé de veiller en permanence à la pertinence et à l’actualisation du référentiel d’emplois et de qualifications* ”. Un autre arrêté du même jour en a fixé la composition.

Au regard de cette création, les **points très positifs** sont : la simplification, la construction d’un outil commun établi en concertation et permettant des mobilités, la constitution d’une instance de suivi qui avait cruellement fait défaut aux systèmes précédents.

Des **incertitudes** demeurent : quand le processus sera-t-il mené à son terme juridique[♦] ? **cet outil deviendra-t-il le véritable instrument de l’ensemble de la gestion que n’ont pas été les BAP actuelles** ? L’enjeu est d’importance : l’adéquation poste/personne, l’établissement de parcours professionnels.

Les **défauts** : malgré le souci d’une vision globale, la démarche est restée concentrée sur certains corps, le point de vue “gestion de corps” est encore prégnant ; on peut regretter qu’un certain nombre de partenaires naturels n’aient pas été associés (la sous-direction des bibliothèques par exemple, alors que des métiers sont très voisins et qu’elle avait elle-même mené une démarche analogue). Or, si dans le même temps, l’on veut respecter une logique d’établissement et faciliter l’émergence d’une véritable politique globale de ressources humaines à ce niveau essentiel, il faut une approche aussi semblable que possible pour des catégories de personnels appelées à travailler dans les mêmes établissements et souvent les mêmes services, tout particulièrement les ATOS.

- **La mise en place des commissions paritaires d’établissement**

La mise en place de ces commissions était prévue par l’article 3 de la loi du 20 juillet 1992. Pour que leur soit fourni enfin un cadre juridique, il faudra attendre le décret n° 99-272 du 6 avril 1999 complété par un règlement intérieur type publié au BOEN du 23 septembre 1999.

Dans beaucoup d’universités existaient déjà des commissions – elles sont clairement mentionnées, par exemple, dans la circulaire de gestion des ITARF du 23 juillet 1999 – jouant, pour l’essentiel, le rôle que va jouer la CPE.

[♦] Le processus exige un avis préalable du CTM de l’enseignement supérieur-actuellement en recomposition-sur le projet de décret statutaire ITA-ITARF qui introduit le concept d’emploi-type. L’arrêté sur les nouvelles BAP devrait être publié simultanément.

Cette commission a la **double fonction** de **pré-CAP** (pour les décisions individuelles concernant les corps d'IATOS) et de **CTP**, comme cela est exposé dans la circulaire n° 99-160 du 14/10/1999. Paradoxalement, ce sont les universités qui pratiquaient antérieurement la concertation la plus étendue qui sont les plus réservées vis-à-vis de la nouvelle instance. Ainsi, les représentants des universités Pierre et Marie Curie (Paris 6) et Louis Pasteur (Strasbourg 1) ont été très nets avec les rapporteurs : les représentants du personnel envisagent, dans l'une de demander au président de maintenir les anciennes structures de concertation, dans l'autre de refuser de prendre part aux réunions.

Les reproches faits à la CPE sont concordants : l'incohérence de son double rôle de pré-CAP pour les corps de fonctionnaires et de CTP pour les problèmes d'organisation, lesquels touchent non seulement l'ensemble des non-enseignants (y compris contractuels et personnels des EPST exerçant dans l'établissement) mais tout l'établissement ; la complexité de sa structure pour tenir compte de tous les corps concernés ; les contraintes de calendrier qui vont naître, à mode de gestion constant, de sa mise en place.

Un témoignage de Strasbourg 1

A l'université Louis Pasteur, les représentants du personnel sont divisés.

Les élus du SNPTES-FEN approuvent la composition de la CPE dans son rôle de pré-CAP (élection par les membres des corps de fonctionnaires titulaires regroupés en neuf sous-ensembles) même s'ils regrettent le double rôle de la commission.

Les élus de la CGT et de la CFDT déplorent vivement la remise en question du groupe de travail paritaire créé en octobre 1990 qui a, selon eux, fait la preuve de son bon fonctionnement en assurant la cohérence avec les instances délibératives de l'université, en transcendant les corporatismes, en permettant l'émergence d'une culture d'établissement et l'élaboration de procédures d'examen des dossiers individuels admises par tous³⁰.

³⁰ Cette structure est chargée “ d'éclairer le président de l'université dans son choix pour l'élaboration des propositions individuelles d'avancement de grade et de corps ”, “ d'examiner les questions individuelles relatives au déroulement de carrière des agents non titulaires ” et “ d'émettre un avis sur les litiges d'ordre individuel ”.

La principale différence de cette structure avec la CPE est sa composition puisque les représentants du personnel y sont “ six membres des organisations syndicales des personnels ATOS représentés aux conseils universitaires [...] désignés par leurs organisations ”.

Un autre problème de fond se pose : **l’articulation du travail des CPE avec celui des commissions paritaires nationales ou académiques**. Autant pour les personnels ITARF et de bibliothèque, on peut penser que les modes de fonctionnement actuels perdureront, autant le problème se pose pour les ATOS pour lesquels les modes de fonctionnement et les cultures sont différents. Des concertations plus ou moins poussées ont lieu depuis peu entre universités et services académiques sur ce point.

- **Les mesures de clarification prises**

Malgré des ambiguïtés ou des contradictions, un certain nombre de mesures ont été prise pour donner aux établissements une marge de manœuvre plus importante en matière de politique de ressources humaines :

- a été citée la **simplification** en cours de la **situation statutaire** des personnels IATOS dans les établissements d’enseignement supérieur ; la mesure est trop récente toutefois pour qu’on puisse en apprécier les effets ;
- la **modification** des règles de gestion des rompus de temps partiel ITARF dans le sens de l’**autonomie** et du rapprochement avec celles en vigueur pour les ATOS (circulaire DGF et DPES du 19/06/1996) ;
- la **globalisation des crédits indemnitaires** du chapitre 31-06, introduite par la circulaire du directeur des affaires financières du 25 novembre 1998 : “ *Il [le dispositif] consiste en l’attribution, par l’administration centrale, d’une enveloppe couvrant l’ensemble des indemnités mentionnées en annexe I, enveloppe calculée sur la base des emplois délégués conformément aux états du contrôle national des emplois (COSMOS), dans le respect des conditions réglementaires d’attribution des primes et indemnités. Le calcul de cette enveloppe est déterminé en effectuant le produit des taux moyens budgétaires de chacune des indemnités mentionnées en annexe I de la présente circulaire, par le nombre d’emplois délégués. Les attributions indemnitaires de chaque agent restent modulables selon les règles déterminées par les textes réglementaires. Ce calcul vous offre la possibilité d’une fongibilité de l’utilisation des crédits afférents aux différentes primes et indemnités dans le respect strict de l’enveloppe globale* ”.

Les rapporteurs ont recueilli des échos très favorables sur cette mesure, aussi bien à Paris 6 qu’à Strasbourg 1 : elle donne une marge de manœuvre en matière de reconnaissance des mérites et permet de commencer à limiter les indemnités non réglementaires qui existaient et existent çà et là. La réaction semble d’autant plus favorable que les établissements avaient déjà une politique en la matière. Toutefois, l’administration centrale a encore un important travail à accomplir pour clarifier complètement le régime indemnitaire des personnels non enseignants des EPCSCP.

- la **loi n° 99-587 du 12/07/1999 sur l’innovation et la recherche** ouvre des perspectives très importantes en offrant un cadre légal aux activités “ marchandes ” des établissements et au recrutement des personnels nécessaires ; là encore, cette évolution fondamentale est trop récente pour qu’un quelconque bilan puisse être fait en matière de ressources humaines.

- **Les mesures de déconcentration nécessaires et envisagées**

Démarche indispensable pour permettre une gestion de proximité et donner une véritable marge d'action aux établissements, la déconcentration est aussi le seul moyen de lutter contre les défauts de l'actuel mode de gestion des **ITARF** qui se caractérise par une " *centralisation quasi totale* ". La note de la DPATE du 5 novembre 1999, jointe en annexe 3.13, en expose les objectifs pour les années 2000 à 2002.

Ces évolutions allant vers une meilleure adéquation personne/poste, une prise en compte plus fine des mérites pour les promotions et une gestion quotidienne de meilleure qualité (il ne faut pas oublier que les établissements ont déjà pour la plupart en charge la gestion des rémunérations), **devraient faciliter les progrès qualitatifs de la gestion**. Il sera nécessaire, pour poursuivre cette évolution, de veiller à une étude sereine des **informations** dont **chaque niveau** a **besoin** pour assumer ses tâches, à l'outillage méthodologique et informatique, **à ne pas mettre en place des systèmes trop complexes**. Un bilan devra être effectué en 2002.

Pour les ATOS, dont la gestion est déjà largement déconcentrée, la question va être celle de la bonne articulation des établissements " *acteurs principaux et centres de gravité de la gestion des ressources humaines* " avec le niveau académique.

2.6. Des projets qui devraient plus complètement tirer les conséquences du principe d'autonomie

Le lieu privilégié d'une gestion fine des ressources humaines, dans l'enseignement supérieur, est l'établissement. C'est à lui qu'on demande d'avoir un projet et de faire de sa ressource principale, les compétences de ses personnels, le moyen privilégié d'atteindre ses objectifs. C'est le lieu d'appartenance du personnel. Des outils existent notamment au travers de la contractualisation, des expériences sont menées, des mesures importantes ont été prises ou sont à l'étude.

Ces progrès, fondés sur le principe d'autonomie, n'en ont, toutefois, pas tiré toutes les conséquences. Il paraît souhaitable d'aller aujourd'hui plus loin :

- les directions du ministère doivent montrer leur confiance dans la capacité de gestion des établissements et ne pas manifester des réticences, vraies ou supposées, qui rendent difficiles les progrès ;
- il faudrait sans doute être plus ambitieux en matière juridique pour ne pas créer des situations trop complexes, en voulant respecter des contraintes parfois contradictoires, dans le domaine des recrutements ou des promotions notamment ;
- un effort doit être réalisé pour faire progresser les outils informatiques qui permettent l'exercice de l'autonomie dans le respect des règles et des priorités nationales ;
- l'autonomie n'est pas contradictoire avec la cohérence, les rôles complémentaires de l'administration centrale et de l'AMUE sont ici primordiaux dans leurs missions d'animation, de coordination, de mise à disposition d'outils méthodologiques et informatiques ;
- **l'autonomie suppose avant tout une volonté réelle des établissements** qui existe dans certains d'entre eux. La contractualisation doit permettre d'encourager les établissements à exercer, en matière de ressources humaines (gestion prévisionnelle, gestion des carrières et politique indemnitaire notamment), la plénitude de leurs responsabilités.

VI – LES ACCOMPAGNEMENTS NECESSAIRES

Il serait illusoire de penser que la dimension qualitative de la GRH puisse diffuser à l'ensemble de l'appareil éducatif par le seul effet du volontarisme et des dispositifs spécifiques décrits précédemment.

En réalité, il importe de ne pas opposer (ou juxtaposer) ces derniers aux pratiques et aux outils de gestion administrative, de gestion courante, de gestion quantitative qui assurent le socle du fonctionnement au quotidien de l'institution.

Bien plus, et sans en faire un préalable absolu qui limiterait l'action, on voit bien que doivent être très fortement confortées les bases fiables et modernes d'une gestion des personnels, en même temps que l'on se doit d'élargir le dialogue social.

1. CONFORTER LES BASES D'UNE GESTION MODERNE DES PERSONNELS

Les rapports de l'IGAENR, qu'il s'agisse des rapports annuels ou de rapports particuliers³¹, ne manquent pas de souligner périodiquement en ce sens les efforts à mener. On en reprendra ici certains passages sous quatre registres qui semblent fondamentaux en les complétant ou les amendant de quelques éléments plus récents.

1.1. Remodeler les sources et systèmes d'information en fonction des objectifs de GRH

1.1.1. *Le dossier de l'agent, à valoriser*

A l'origine était le **dossier** !... Comment faire de la gestion fine, de proximité, humaine, si nous ne disposons pas de données solides, complètes, actualisées et accessibles concernant l'agent ? Il s'agit bien là de la première pierre de l'édifice. Or, il s'avère qu'elle est souvent ignorée ou non exploitée, indispensable peut-être, mais désuète et mal adaptée en tout cas aux besoins de l'époque actuelle.

³¹ Telle l'étude de 1999 sur les gestionnaires de personnels (CCECRSP – juillet 1999).

Les textes de la fonction publique, rares et anciens³², disent peu de choses à ce sujet : pour l'essentiel, *le dossier individuel du fonctionnaire doit contenir toutes les pièces intéressant sa situation administrative. Celles-ci doivent être enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité...*L'expérience montre que cette exigence n'est pas toujours respectée dans certains services de l'administration centrale et des rectorats. Les choses se compliquent quand la gestion est nationale mais de plus en plus partagée (les personnels de direction par exemple). On trouve alors des dossiers redondants, plus ou moins volumineux.

De fait, dans tous les cas, qu'il s'agisse de Paris ou de la province, on se soucie vraiment et seulement de la consistance et de l'apparence du dossier individuel au moment où l'agent demande à le consulter (simple curiosité, contestation, épisode disciplinaire).

Les dossiers font insuffisamment état des compétences acquises au cours de la carrière. A cet égard, il est significatif de constater que pour les vacances de postes, les affectations ou les promotions, il est demandé – pour les cadres – l'établissement d'un curriculum vitae. Ce pourrait être une première démarche vers le repérage des compétences des personnes pour une meilleure adéquation aux emplois proposés.

Certes, les informations concernant les personnels font l'objet de nombreuses saisies informatiques.

En dehors des fichiers collectifs et des fichiers paie, qui se perfectionnent et produisent automatiquement des arrêtés et des extractions diverses, de nombreuses applications existantes, en gestation ou envisagées concernent de près ou de loin cette matière.

Reste que les données ne comportent pas, la plupart du temps, d'historique ni d'information précise sur la formation initiale et ne disent rien de la formation continue...

Il est évident que les besoins au quotidien et les facilités offertes aujourd'hui par la bureautique font que tout le monde " se débrouille ", avec les moyens du bord, pour bâtir son propre dispositif.

Ainsi l'administration centrale, partant d'AGORA, a-t-elle construit un applicatif qui produit la situation des emplois, des listes nominatives par catégorie, par service, lesquelles seront actualisées automatiquement et qui, prochainement, devraient déboucher sur un organigramme interactif.

Nous avons donc à la fois pléthore et manque d'informations, sur des supports multiples, qui vont des kilos de cartons plus ou moins accessibles et archivés, avec de nombreuses ampliations et redondances, jusqu'à l'écran et la messagerie électronique.

1.1.2. Des systèmes d'information plus tournés vers les utilisateurs

Ils comportent des noyaux durs, et connaissent de nouvelles évolutions et interpellations.

Pour la gestion des personnels, le ministère dispose d'applications modernes et performantes avec EPP (emplois-postes-personnels) pour les personnels du second degré et AGORA (aide à la gestion optimisée des ressources

³² Loi de finances du 22 avril 1905 et article 13 de l'ordonnance du 4 février 1959 repris dans l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983.

ATOSSS). Le produit AGAPE (aide à la gestion automatisée des professeurs d'école) répond à la même logique en l'adaptant à la spécificité de la population-cible qui est d'être, pour l'essentiel, gérée par les seules inspections académiques. Pour l'enseignement supérieur, le système d'information a été évoqué supra (cf. V.2.3.)

Les objectifs de ces applications sont d'intégrer totalement la gestion des moyens et celle des personnes. Les gains obtenus sont la réduction des délais de diffusion des informations et donc de gestion, le renforcement du contrôle des emplois et, plus généralement, l'amélioration du pilotage.

Les applications sont partagées horizontalement entre acteurs d'un même niveau, DPE et DOS d'un rectorat, DPE d'un rectorat et d'une I.A par exemple, et verticalement entre plusieurs niveaux de gestion : l'établissement, l'académie et l'administration centrale. Leurs fonctionnalités recouvrent : la gestion des moyens, la gestion individuelle et collective, le remplacement, le mouvement national, le pilotage.

Satisfaisants au regard des gestions annuelles et des moyens bien calibrés (DGH et emplois), **ces produits ne suffisent plus toutefois à répondre aux besoins d'une gestion plus souple** qui doit prendre en compte des paramètres comme l'heure ou le groupement d'heures et suivre la totalité de la consommation des moyens sous tous ses aspects. Pour ce faire, le module NGM, commun à l'ensemble des systèmes de gestion des personnels, a été installé partout. Il est trop tôt aujourd'hui pour apprécier l'impact de ce produit à la fois plus complexe et plus performant, qui apporte certes des améliorations mais qui va aussi modifier sensiblement les usages antérieurs de tous les gestionnaires, notamment pour la préparation des rentrées.

Au regard des systèmes d'information, il est clair que des progrès considérables ont été faits, tant dans les produits que dans les machines et les transmissions. Cependant, les gestionnaires et les décideurs eux-mêmes, souhaitent de plus en plus pouvoir utiliser commodément les sources et les échanges d'information. Ils y sont entraînés par les nouvelles technologies et par l'environnement. **Disposer de langages de requêtes simples, administrer et relier les bases de données, concevoir la production en ligne de toute une chaîne de gestion et transmettre très rapidement les données, deviennent des exigences que ne permettent pas encore les grands systèmes et les organisations actuelles.**

Tout le dispositif doit donc être remis en perspective pour le moyen terme. Un schéma stratégique des systèmes d'information et des télécommunications, lancé depuis juillet 1998 et sur le point d'être adopté définitivement comporte naturellement un “**volet gestion des ressources humaines**” prenant en compte les vœux d'utilisateurs qui aimeraient pouvoir disposer d'outils, comme business-object, reliés à des bases de données plus ou moins interactives.

Ainsi, la question sensible et prioritaire du **remplacement** des personnels enseignants dans les EPLE ne trouvera pleinement sa réponse, au regard de la seule gestion, qu'avec la mise en chantier d'une méthode et de produits robustes, au plus près et à la main des responsables locaux. Les travaux en cours sur ce sujet font apparaître deux observations. L'application EPP comporte déjà un élément, “SUPPLE”, dans l'ensemble satisfaisant pour les remplacements de longue durée, mais qui n'est pas assez connu dans ses fonctionnalités et dans son existence même. Par ailleurs, il convient de créer, avec les chefs d'établissement, un outil simple, à leur disposition via Intranet, pour les remplacements de courte durée.

1.2. S'en tenir à des objectifs modestes et réalistes en matière de gestion prévisionnelle

L'administration de l'Éducation nationale dispose d'un arsenal important d'applications informatiques pour la gestion et le contrôle de gestion de ses personnels et d'une expérience déjà ancienne en matière de gestion prévisionnelle. On se limitera ici à évoquer l'essentiel en soulignant les réussites et les difficultés.

La gestion prévisionnelle des ATOS, grâce à **OMEGA** (organisation par métiers des effectifs pour la gestion des personnels ATOS, élaborée en 1990) a permis de faire évoluer les modes d'administration traditionnels par corps/grades vers une gestion s'appuyant sur les notions de métier et de compétences, la formation jouant un rôle décisif pour assurer les adaptations. **Toutefois, la complexité du dispositif et les changements de responsables n'ont pas permis une généralisation de la mise en oeuvre d'OMEGA, à certains égards jugé trop ambitieux.**

On envisage aujourd'hui de simplifier les outils autour de la notion de métier-type et d'intégrer pleinement la démarche dans la gestion, avec une identification métier-type de tous les postes et l'indication dans toute demande de mutation de la référence à ce métier ainsi que l'énoncé des affectations antérieures et des formations.

L'intérêt majeur d'OMEGA, qui avait donné lieu à un investissement lourd en communication et en formation, a été de d'initier concrètement certains personnels des services académiques à la gestion prévisionnelle des personnels. Il en est resté des traces et des usages périodiques dans certains sites (rectorat d'Orléans-Tours par exemple).

Du côté des **personnels enseignants**, les besoins de gestion prévisionnelle sont importants.

Dans un rapport du 10 janvier 2000, la Cour des Comptes relève que les objectifs à moyen terme ne sont pas définis, que le défaut de programmation des recrutements, en dépit de l'obligation prescrite par la loi d'orientation et des engagements subséquents, fait que *“ les procédures qui conduisent à la détermination des ouvertures de postes aux concours deviennent opaques ”*. La Cour conclut qu'il manque encore au ministère de l'Éducation ... *“ une connaissance permanente des effectifs en stock et en flux, la définition des objectifs poursuivis en matière de scolarisation, pédagogie et donc encadrement, un processus d'arbitrage donnant la priorité au moyen terme sur les contingences et les pressions du court terme ”*.

Pour les enseignements supérieurs, comme indiqué supra, il a été décidé de créer un observatoire des métiers accompagnant la refonte de la grille des BAP.

Dans le secteur scolaire, des outils existent mais ils sont loin d'être achevés, connus et exploités.

La plupart des académies ont dû gérer des problèmes de surnombres fonctionnels de leurs personnels enseignants au cours des dernières rentrées, dans le même temps où elles devaient recruter des contractuels dans certaines disciplines. Dans plusieurs sites, on a constaté un dépassement budgétaire, le nombre d'agents affectés, en ETP, étant supérieur aux emplois délégués.

Les données quantitatives sur la ressource disponible demeurent encore trop imprécises. La Cour des Comptes (rapport précité) souligne, concernant les enseignants du second degré, la complexité de la répartition des emplois entre différentes activités et estime que certains chiffres sont largement sous-estimés, faute de précisions dans les documents budgétaires.

Une gestion prévisionnelle rigoureuse, aux échelons académique et national, devrait permettre d'éviter de telles situations, à condition que les résultats ne soient pas remis en cause pour des raisons extérieures.

Pour ce faire, les services disposent de projections sur les besoins à moyen/long terme de recrutement par discipline (élaborées par la DPD) ainsi que des bases de données académiques (EPP et base relais). Un outil (GPP), encore incomplet, puisqu'il ne couvre que les titulaires et exclut un certain nombre de spécialités, permet toutefois de répondre aux questions les plus courantes que l'on peut se poser sur la situation des enseignants d'une académie.

On a pu noter et regretter que ces outils soient assez peu encore utilisés aux fins de pilotage et de prévision dans les académies. C'est d'abord parce que les effectifs et les compétences qui s'y consacrent ne sont pas suffisants (constat quantitatif et qualitatif effectué dans d'autres cadres par la DA et l'IGAENR). C'est aussi que le suivi des flux de personnels, l'utilisation des statistiques dans la gestion courante, l'analyse des mouvements, les études qualitatives (les tendances de l'absentéisme par exemple) ne font pas partie de la pratique ni de la culture traditionnelle des services de personnel, lesquels se trouvent concernés au premier chef par ces travaux.

Sur cet ensemble très délicat et exigeant, pour résumer, l'IGAENR pense que beaucoup de démarches de gestion prévisionnelle ont échoué, en tout ou partie, parce qu'elles ont sous-estimé la complexité des outils à concevoir et à mettre en œuvre ou parce que l'administration à l'origine de la commande ne maîtrisait pas la totalité du processus de décision : analyse des besoins actuels et futurs de l'organisation, analyse de l'état futur de la ressource, mesures correctrices en termes de recrutement et de formation.

Des objectifs modestes et réalistes pourraient être les suivants :

- **en administration centrale, se concentrer sur l'analyse de quelques métiers phares, sur l'évolution des statuts et l'étude des besoins de recrutement y afférents ;**
- **au niveau académique, donner la priorité à la réflexion sur les besoins d'adaptation entre l'offre de formation et la ressource enseignante, notamment dans le second degré.**

Sur ce point, **la déconcentration du mouvement évoquée supra, constitue maintenant pour les services académiques une ardente obligation**, puisqu'il leur revient, selon la circulaire du 30/11/1998 “ *de définir précisément et de manière prévisionnelle, dans les limites budgétaires définies par la DESCO, les besoins permanents et les besoins de remplacement de l'ensemble des disciplines d'enseignement, d'éducation et d'orientation* ”.

1.3. Poursuivre la déconcentration déjà largement engagée

La déconcentration est plus qu'une obligation forte inscrite depuis 1992 dans la politique de l'Etat et dans l'histoire trentenaire du ministère, lequel est, sans conteste, le plus avancé de toutes les administrations en ce domaine. C'est aussi maintenant la condition nécessaire et le point de passage obligé pour aller progressivement vers une gestion dite de proximité, une meilleure connaissance des situations et des personnes, quel que soit le public, pour peu qu'il soit nombreux.

Ce sont les recteurs, qui auront affecté en 1999, la quasi totalité des **enseignants** du second degré. Il s'agit bien là d'un basculement “ historique ” à la fois pour le M.E.N.R.T. et plus largement dans le paysage administratif

français. Une telle opération, réalisée dans des délais brefs au regard de son volume et de sa complexité (un an et demi depuis la décision politique officielle), est déjà une prouesse.

On peut tirer, dores et déjà, les leçons de cette première opération du mouvement national a gestion déconcentrée.

Parmi les avancées qualitatives, au service de l'institution et de l'usager final, les marges de manœuvre données aux recteurs dès cette année sur le choix de certains postes dits "à exigences particulières" (PEP1= ZEP, REP et zones rurales, PEP2 = postes d'établissements spécifiques – PEP 3= postes pour lesquels des compétences précises étaient requises), n'ont pas été pleinement utilisées, surtout dans cette 3^{ème} catégorie et n'ont pas donné, semble-t-il, de résultats spectaculaires (voir ch.4. supra). Malgré tout, l'engagement prudent de ce nouveau dispositif a amené les responsables et les services, à différents niveaux, à mieux appréhender, décrire et compléter leurs besoins, sous un autre jour en tout cas que le seul besoin numérique et disciplinaire, donnant déjà tout son sens à une déconcentration qui autorise une gestion plus proche des réalités du terrain³³.

Cependant, cette déconcentration n'a pas d'emblée induit des réflexions et des décisions auxquelles on aurait pu s'attendre pour y préparer les divisions les plus concernées : DOS, DPE, CATI. C'est sans doute aussi pourquoi les corps d'inspection territoriaux n'ont pas, ou ont peu, joué un rôle de relais à certains moments de la mise en œuvre, notamment dans les phases les plus qualitatives.

Les syndicats pour la majorité d'entre eux, souvent après des déclarations de principe dures, voire hostiles, ont rempli leur rôle dans les instances paritaires, dans un climat serein. Leur excellente maîtrise et leur préparation face à des gestionnaires académiques parfois moins aguerris ont gêné, mais aussi aidé ces derniers pour aboutir. Toutefois, la lourdeur des procédures paritaires de la seconde phase du mouvement, soulignée par toutes les académies, devra être réexaminée dans toutes ses dimensions et implications. On comprend bien la nécessité et l'intérêt d'associer les représentants des personnels aux opérations de mutations, mais mieux vaudrait consacrer une partie de ce temps à des questions plus fondamentales que les vérifications matérielles et imaginer d'autres formes de vérification plus modernes et moins consommatrices de temps: peut-être en inventant une véritable gestion paritaire des données ou, comme l'I.G.A.E.N l'avait suggéré, en faisant confiance aux établissements pour opérer en amont les vérifications de base (ou aux enseignants, avec déclaration sur l'honneur et sévères sanctions à la clé pour les malhonnêtes).

³³ Le cadre du présent rapport interdit de développer ce point. Limitons nous à dire que l'expérience de cette première année permettra d'enrichir les travaux et les réflexions relatifs à l'évaluation des établissements et des postes.

Sur ce sujet, comme sur beaucoup d'autres, cette gestion déconcentrée aura aussi mis crûment en lumière les insuffisances et les faiblesses en moyens humains³⁴ et en outils des services académiques, signalées avec constance par l'Inspection générale en d'autres occasions et qui sont apparues encore plus évidentes au long de cette déconcentration massive, ambitieuse, et rapide.

1.4. Les moyens : question récurrente, irritante et pourtant cruciale

Les rapporteurs n'avaient ni l'intention ni le temps de s'attarder sur la question du nombre et de la compétence des gestionnaires de personnels. Ils se limiteront donc à renvoyer ici à des constats antérieurs et notamment à une enquête de 1998-1999 de l'IGAEN relative aux gestionnaires de personnel, menée dans le cadre d'une étude du comité central sur le coût et rendement des services publics. Outre le constat du déficit en emplois ATOS de certaines académies, on retiendra que dans certains sites, au regard d'une moyenne globale de 25 % de personnels de catégorie A, les services de personnel n'en détiennent que de 12 à 20 %, la majorité des agents relevant plutôt des catégories C puis B. Il semble aussi, de l'analyse de 500 CV de cadres de ce secteur, que la moitié seulement parmi eux auraient suivi des formations continues.

S'agissant de l'administration centrale, on se limitera au cas déjà mentionné (ch. II supra § 2.1.) du bureau des personnels de direction de la DPATE qui est doté de 6 agents de catégorie A, 8 B et 4 C. Avec cet effectif, il doit assurer les concours de recrutement, les nominations et affectations, les titularisations, les promotions et la liste d'aptitude, le mouvement, les détachements, le contentieux disciplinaire, le courrier parlementaire 200 à 300 audiences sont accordées par an., 3000 demandes écrites lui parviennent.

A certaines périodes, on bloque le téléphone, dans l'impossibilité de répondre, car l'essentiel est de respecter les échéances réglementaires. Constamment stressés, les cadres gèrent à la limite, sans recul, sans possibilité de réfléchir à la carte des postes, à l'évolution des statuts, à une gestion plus personnalisée...

2. ÉLARGIR LE DIALOGUE SOCIAL

Les organisations syndicales de la fonction publique se font une haute idée du dialogue social, et considèrent même que son enrichissement est l'une des conditions préalables de la réforme de l'État. Tel était en tout cas le sens des déclarations de Michel DESCHAMPS, alors secrétaire général de la FSU, au colloque de l'association Services publics du 5 et 6 février 1999 sur "*Gestion des ressources humaines et dialogue social*" : ... "*S'il s'agit bien de mettre au cœur des mutations du service public les capacités des personnels de réponse à l'inédit,*

³⁴ A l'occasion de l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée, certes sont intervenus quelques redéploiements, affectations temporaires et recrutements de vacataires, en ce qui concerne l'accueil par exemple, mais presque partout l'opération a été réalisée sans personnel supplémentaire. Dans de telles conditions, la maladie ou le non remplacement d'un chef de division de DPE ou de tel adjoint, voire de tel gestionnaire de discipline, ou de l'informaticien spécialiste au CATI de telle application, a pris l'allure d'une catastrophe. Quand ces événements se sont cumulés dans une grosse académie, déjà confrontée à de multiples difficultés et dans un climat délétère, on reste heureusement surpris que, malgré tout...le résultat ait pu être atteint.

d'inventivité, de sensibilité aux transformations de la demande sociale, d'aptitude à dialoguer (au sens fort, accepter de voir mises en cause ses propres normes d'action) s'il s'agit bien de cela, alors, nous avons besoin d'une nouvelle logique sociale dans la fonction publique. Une logique dans laquelle le dialogue social proprement dit se trouverait à égalité avec la logique administrative, garante des règles politico-juridiques, à égalité aussi avec la logique professionnelle, garante de la pertinence des métiers du service public. Nous en sommes loin. C'est pourtant bien dans la capacité à croiser ces trois logiques, à les mettre en synergie que réside la clé des mutations indispensables du service public à la française ”.

Par rapport à l'ambitieuse problématique ainsi définie, où en est actuellement le dialogue social à l'Éducation nationale ?

Il prend principalement deux formes :

- d'un côté, une forme très discrète, voire quasi secrète, pilotée directement par le cabinet, en cas de crise sectorielle aiguë. De telles négociations débouchent en général sur une réforme catégorielle : amélioration du déroulement de carrière, du régime indemnitaire, des débouchés, des conditions de service, etc.
- de l'autre, une forme publique, lourde, formelle, la gestion du paritarisme.

En CAP, au cours de réunions qui peuvent durer toute une journée, voire davantage, on examine dans un détail extrême la situation de tous les membres du corps au regard des possibilités de promotion (avancement de grade et liste d'aptitude) et des projets de mutation.

En CTP, que ce soit au niveau ministériel ou dans les services déconcentrés, le champ de compétences est vaste, mais le débat souvent décevant. Les discours sont le plus souvent convenus, on n'a pas l'habitude de s'écouter vraiment, moins encore de rechercher des compromis intelligents.

La relance de la gestion des ressources humaines dans notre ministère implique un effort concomitant pour conforter et élargir le dialogue social.

2.1. Mieux informer et mieux respecter le caractère consultatif des instances paritaires

Mieux informer, pour les CAP, cela signifie donner au moins une fois par an un bilan complet de la gestion du corps : répartition par sexes, par grade et par fonction, pyramide des âges et des anciennetés, entrées et sorties du corps, effectifs et recrutements prévus dans les prochaines années, analyse par métiers, régime indemnitaire, etc.

Mieux informer, pour les CTP académiques, cela signifie communiquer le dernier bilan social, ou à tout le moins, rappeler les caractéristiques de l'académie, de la dernière rentrée scolaire, les études de l'observatoire social, etc.

Mieux respecter le caractère consultatif des CTP, cela signifie ne pas les traiter comme des chambres d'enregistrement. Les décisions de l'administration ne doivent pas être arrêtées dans tous leurs détails avant passage devant les CTP. Ce sont des projets qui doivent prendre en compte, dans toute la mesure du possible, les critiques et les amendements syndicaux. Ce sera d'ailleurs d'autant plus facile que ces derniers seront fondés sur une bonne connaissance des hommes et des pratiques, et se voudront constructifs et réalistes.

2.2. Donner davantage de responsabilités aux représentants syndicaux

En matière de recrutement, il est rare que la participation des représentants syndicaux soit explicitement prévue. C'est toutefois le cas pour le jury du cycle préparatoire à l'ENA, pour le comité de sélection du tour extérieur des administrateurs civils (les représentants syndicaux y jouent un rôle très actif, puisqu'il y a cinq représentants syndicaux du corps, autant de représentants des ministères, et un membre du Conseil d'État, président du comité), et pour les recrutements au tour extérieur dans les inspections générales.

Dès lors qu'ils ont les compétences requises, il y a tout intérêt à nommer davantage de syndicalistes dans les jurys de concours et les comités de recrutement, afin d'équilibrer la composition de ces instances et de bénéficier de leurs connaissances pratiques.

De même, en matière d'hygiène et de sécurité, les représentants syndicaux, qui sont souvent de bons connaisseurs de ces questions, pourraient être plus souvent nommés agents chargés de la mise en oeuvre.

Enfin, en matière d'action sociale et de formation continue, l'administration aurait également tout intérêt à faire davantage appel à l'expertise syndicale.

2.3. Élargir le champ du dialogue social

Plusieurs thèmes relevant du management et de la GRH pourraient être plus systématiquement évoqués devant les CTP. Par exemple : les relations avec les usagers, les horaires des services, la durée du travail, les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, l'action sociale, les questions déontologiques.

La fonction publique travaille actuellement à un projet de charte interministérielle de la GRH; si cette initiative aboutit, elle pourrait être déclinée spécifiquement à l'Éducation nationale

VII – RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

Presqu'au terme de l'étude, qui avait une ambition plus descriptive que prospective, les rapporteurs ne peuvent se garder de formuler quelques recommandations. Considérant qu'ils ne pouvaient ni traiter de l'ensemble du champ de la GRH dans cette immense administration ni exposer exhaustivement chacune des propositions, ils s'en tiendront ici à des considérations qu'il faudra prendre comme des directions de travail à débattre et non comme des mesures précises à mettre en œuvre.

Elles sont regroupées en deux catégories :

- des orientations de nature stratégique, qui peuvent avoir une forte capacité d'entraînement, et relèvent en principe de la décision du ministre dans le cadre de l'organisation de ses services ou de la définition de sa politique générale ;
- des dispositions de nature opérationnelle, qui ne posent pas les mêmes questions de fond, sont en partie déjà appliquées, et qu'il convient surtout d'encourager et de généraliser.

1. DES RECOMMANDATIONS DE NATURE STRATEGIQUE

1. Donner un signal politique fort de relance de la GRH

Ce signal peut bien entendu prendre plusieurs formes et être étalé dans le temps, toutefois, une expression personnelle et directe du ministre sur ce sujet semble indispensable. Il est souhaitable qu'il s'adresse d'abord à l'ensemble des cadres supérieurs relevant de son autorité :

- directeurs, chefs de service, et sous-directeurs ;
- recteurs, S.G. d'académie et DRH ;
- présidents d'université et SGU ;
- directeurs d'EPST, d'EPA, d'EPIC et leurs S.G.

Si possible, le même message devrait être ensuite adressé aux cadres des services académiques à l'occasion de réunions interacadémiques.

Sur le fond, ces réunions devraient être l'occasion à la fois d'annoncer les mesures prioritaires qui suivent et de préciser le rôle attendu des cadres en matière de management et de GRH. En particulier il devrait être indiqué

nettement que les cadres seront désormais évalués sur leurs capacités à animer leurs équipes et à valoriser leurs collaborateurs.

Bien entendu, comme pour l'opération du mouvement national à gestion déconcentrée, il conviendrait de préparer et de diligenter une politique précise et soignée de communication destinée à tous les personnels.

Cette relance pourrait être confirmée et prolongée à l'occasion du Salon de l'Éducation 2000. Deux possibilités existent à cet égard :

- soit placer l'ensemble du Salon sous le thème de la GRH, avec le risque que cette priorité apparaisse de circonstance ;
- soit, ce qui paraît préférable, constituer un "espace GRH" avec débats, animations, présentations d'expériences, interviews, qui deviendrait le rendez-vous annuel des innovateurs du ministère en cette matière.

2. Préparer de manière concertée avec les directeurs et les recteurs un document de cadrage de la GRH

Il n'existe à l'heure actuelle aucun texte d'ensemble sur la GRH. L'élaboration d'une circulaire générale sur le sujet est une priorité, mais la méthode d'élaboration de la circulaire doit être exemplaire car elle accrédi­tera l'annonce de nouvelles pratiques.

La circulaire devrait être préparée, non par une seule direction, mais par un groupe de directeurs et de recteurs, puis discutée par le collège des directeurs et la conférence des recteurs.

Au fond, la circulaire devrait au moins traiter trois ensembles de questions :

- quel partage de compétences entre les différents niveaux: centrale, rectorats, IA, bassins d'éducation, EPLE, établissements d'enseignement supérieur et de recherche ?
- quels sont parmi les différents aspects de la dimension qualitative de la GRH ceux qui sont à encourager ou à généraliser en priorité ?
- qu'attend-on des cadres administratifs et pédagogiques du ministère en matière de GRH ?

3. Élargir le dialogue social et proposer aux syndicats un accord sur les principes de la GRH

Comme il a été indiqué plus haut, le ministère doit mieux informer les partenaires sociaux et mieux respecter le caractère consultatif des instances paritaires aux différents échelons. Il doit également donner davantage de responsabilités aux représentants syndicaux. Il doit enfin chercher à élargir le dialogue social en abordant plus systématiquement de nouveaux thèmes: relations avec les usagers, horaires des services et durée du travail, conditions de travail, hygiène et sécurité, action sociale, questions déontologiques.

Dans ce contexte, un accord sur les principes de la GRH dans notre ministère pourrait être recherché avec les organisations syndicales, en référence à la charte interministérielle actuellement en cours d'élaboration et à partir du texte supra indiqué (point 2).

4. Conforter l'établissement public, et notamment l'EPLÉ, comme premier niveau de GRH

Déjà engagée, cette démarche, à l'évidence, doit être poursuivie dans l'enseignement supérieur.

Dans plusieurs académies, des groupes de travail, des brochures, des actions intercatégorielles de formation continue, ont été consacrées au rôle de l'EPLÉ comme premier niveau de GRH. Ce rôle est souvent sous-estimé par les personnels, voire par les chefs d'établissement eux-mêmes qui invoquent à cet égard l'insuffisance de leurs moyens administratifs et de leurs marges de décision. Il importe donc d'encourager et de généraliser, conformément d'ailleurs aux orientations du rapport BLANCHET, toutes les initiatives permettant aux EPLÉ d'exercer pleinement leur rôle sur ce terrain.

Bien entendu, le chef d'établissement ne peut exercer à lui seul la totalité de la fonction GRH dans son établissement. C'est nécessairement une fonction partagée. En interne avec l'équipe de direction, en externe avec les services académiques et les corps d'inspection. Le bon fonctionnement du couple chef d'établissement/ IA-IPR paraît notamment indispensable à un bon suivi des enseignants et à un pilotage pédagogique et administratif intégré des lycées et collèges.

5. En administration centrale, faire vivre le collège des directeurs et relier étroitement politique de l'encadrement, management et modernisation

Pour différentes raisons tenant notamment à leurs perspectives de carrière, le moral des cadres de l'administration centrale n'est pas bon. Les mesures récemment mises en œuvre pour y remédier ne prendront tout leur sens que s'il y a plus de transparence et d'équité dans les décisions les concernant.

A cet égard, en appui à la DA, il est essentiel que le **collège des directeurs** joue un rôle important et continu pour toutes les décisions relatives à des promotions ou à des nominations de cadres en administration centrale : établissement de la liste des candidats à une nomination d'administrateur civil au tour extérieur, nomination aux emplois de sous-directeurs et chefs de service, prochainement nomination aux nouvelles fonctions de directeurs de projet.

Par ailleurs, qu'il s'agisse du suivi des DRH académiques ou de la gestion des personnels d'encadrement, la DPATE n'a pas pu pleinement assurer son rôle d'animation et de pilotage. Cela tient probablement au fait qu'accaparée par la gestion directe ou partagée de la masse des personnels non enseignants, elle n'a pas vraiment les moyens de conduire une politique de l'encadrement ni d'assurer les interfaces indispensables entre encadrement et modernisation.

Quant au pilotage d'ensemble des politiques de gestion de l'encadrement, qu'elles concernent les personnels de l'administration centrale, ceux des services déconcentrés ou des établissements, il devrait être la préoccupation prioritaire du ministère dans ses démarches de modernisation. A cet égard, et sans que les rapporteurs aient l'intention de suggérer une nouvelle organisation des services centraux, ils souhaitent vivement que sous une forme ou une autre, une **articulation forte soit opérée entre les services concernés (tout spécialement de la DA et de la DPATE)** afin de relier étroitement actions de modernisation, gestion des carrières, mobilité et formation des cadres.

Un tel mode de fonctionnement devrait faciliter la mise en place d'une politique beaucoup plus dynamique de l'encadrement, qu'il s'agisse de l'analyse des métiers, du repérage des talents, du conseil en carrière ou de périodes obligatoires de perfectionnement professionnel.

6. Améliorer le dispositif de formation continue des cadres.

Dans presque tous les ministères, **la formation des personnels et notamment des cadres a été transférée, parfois de longue date, à un établissement public.** Ceci présente des avantages si évidents du point de vue de la gestion matérielle et financière, de l'autonomie de fonctionnement et de la liberté intellectuelle **qu'on se demande avec perplexité pourquoi ce qui est bon pour le Premier ministre, pour les Affaires sociales, pour l'Équipement et bien d'autres continue à être regardé avec méfiance dans notre ministère.** Il est donc souhaitable d'ériger dès que possible en établissement public la sous –direction de la formation de la DPATE³⁵, et d'en profiter pour renforcer les liens avec l'université et la recherche actuellement nettement insuffisants. Le nouvel établissement devra aussi se doter de capacités d'études et de liens avec ses anciens stagiaires qui font aujourd'hui défaut.

S'agissant de l'institut des hautes études de l'Éducation nationale, qui est actuellement une coquille vide, deux solutions sont envisageables :

- soit abroger le texte qui l'a créé et faire prendre en charge ses missions par l'établissement précédemment évoqué, solution la plus économique et qui maintient l'unité de la formation et des perspectives de carrière de l'encadrement ;
- soit lui donner les moyens financiers et pédagogiques indispensables à son fonctionnement, si on considère que le perfectionnement de l'encadrement supérieur et le développement des échanges avec l'extérieur justifient une institution spécifique.

Enfin, il serait souhaitable que les cadres de l'Éducation nationale puissent participer plus largement aux formations interministérielles relatives au management et à la GRH.

2. DES RECOMMANDATIONS DE NATURE OPERATIONNELLE

7. Instituer, améliorer ou rétablir des formation d'adaptation à l'emploi.

Tous les cadres devraient bénéficier, avant leur prise de poste, d'une formation individualisée et adaptée à leur futur emploi.

Cette observation est valable, que ce soit pour les AASU qui prennent un premier poste de gestionnaire en EPLE, pour les CASU ou administrateurs civils rejoignant un poste de S.G. d'académie ou de SGU ou pour les cadres de la centrale prenant en charge un bureau ou un service.

Il n'est pas déshonorant de se former pour acquérir les nouvelles compétences managériales attendues dans ces fonctions. Cette formation devrait être d'autant plus soignée que la responsabilité à exercer est au plus haut niveau.

8. Mettre en place un dispositif de veille sociale.

³⁵ Rapports IGAEN "Centrale 2000" et Martin/Peretti n° 99-0002 de janvier 1999.

Le dialogue avec les représentants des personnels, surtout enseignants, est le mode d'information privilégié du ministère. Il y a pourtant un autre moyen de savoir ce que pensent les personnels : le leur demander directement.

Au niveau central, la DPD a effectué occasionnellement certaines enquêtes auprès des personnels, par exemple les enseignants du second degré, et dispose également d'un panel de chefs d'établissement. Il est suggéré de systématiser cette démarche et de mettre en place, à l'instar du ministère des finances, des enquêtes d'opinion régulières en direction des enseignants et des autres personnels.

Dans les rectorats, il serait souhaitable de créer des observatoires sociaux. Le cabinet du recteur, les divisions, les services d'études et de statistiques détiennent déjà de nombreux éléments. Il s'agit de rassembler ces données et de les suivre plus systématiquement ; données relatives aux organisations syndicales et à leurs revendications, aux conflits sociaux, aux caractéristiques des personnels de l'académie, etc.

9. Relancer et systématiser la pratique des entretiens professionnels.

Parce qu'elle établit un lien étroit entre les objectifs individuels et les objectifs de l'unité de travail, la pratique de l'entretien professionnel est une des entrées les plus fécondes pour un meilleur management. Dans cette perspective, on pourrait demander à chaque cadre d'avoir au moins un entretien professionnel annuel avec chacun de ses collaborateurs directs.

Ces entretiens, pour lesquels une formation préalable serait souhaitable, ne sont pas des entretiens d'évaluation. Il ne s'agit pas d'apprécier des performances individuelles, mais de réfléchir ensemble sur les objectifs fixés, les résultats, les difficultés rencontrées, les besoins de formation, les perspectives de carrière.

10. Encourager la mobilité géographique et fonctionnelle.

Ceci doit commencer par un travail de relecture critique des statuts afin d'éliminer, ou au moins de réduire autant que possible, les cloisonnements, notamment entre administration centrale et services déconcentrés, les chasses gardées, les entraves de toutes sortes à l'entrée et à la sortie du corps (restrictions aux concours internes, aux détachements, à l'accès aux emplois fonctionnels, etc.).

Dans certains cas, ce travail pourrait opportunément se poursuivre par une réflexion sur les fusions envisageables avec des corps exerçant des métiers proches et disposant d'un déroulement de carrière comparable.

Enfin, la mobilité devra être encouragée pour toutes les catégories de personnels, enseignants, ATOSS, et bien entendu encadrement, parce qu'elle est conforme à la fois à l'intérêt des individus et des organisations. Elle pourra être exigée avec d'autant plus d'insistance que le corps est de niveau hiérarchique élevé, et s'appuiera sur deux séries de mesures :

- des clauses d'obligation (comme l'interdiction, déjà en œuvre, d'occuper un emploi plus de six ans pour les IA-DSDEN) ;
- des clauses d'incitation (par exemple accès à la hors-classe subordonné à l'accomplissement d'une mobilité géographique pour les IEN).

Toutefois la mobilité géographique n'est pas qu'une affaire statutaire. Elle suppose, outre une nécessaire harmonisation des rémunérations, un accompagnement de l'administration en matière de logement, d'emploi du conjoint, d'accueil dans les nouvelles fonctions.

11. Encourager les dispositifs de conseil de carrière.

Les chargés de mission par corps existent depuis plusieurs années auprès de la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement. Ils ont constitué un des éléments d'une politique dynamique de l'encadrement et leur bilan est très positif en termes d'orientation professionnelle, de réflexion sur les statuts et les métiers, de décloisonnement et de constitution d'un vivier intercatégoriel de cadres.

Les chargés de mission, qu'ils soient par corps ou par fonction, dont la formule commence à apparaître à l'Éducation nationale (DA, DPATE), pourraient être étendus à tout l'encadrement (administration, inspection, et direction) et leurs missions devraient alors être précisées.

Beaucoup d'académies ont mis en place des dispositifs de conseil en carrière plus ou moins ambitieux, depuis un premier niveau généralement pris en charge par le chef d'établissement ou ses adjoints, jusqu'à un niveau académique spécialisé faisant intervenir des personnels d'orientation et des centres interinstitutionnels de bilans de compétences.

Ces dispositifs sont une première réponse à une demande massive, notamment des enseignants qui souhaitent savoir quelles sont leurs perspectives d'évolution professionnelle après quelques années d'enseignement. Il est donc impératif d'une part de faciliter les reconversions des enseignants à l'intérieur et à l'extérieur du ministère, d'autre part de mieux faire connaître au fur et à mesure ces possibilités en confortant et en généralisant les dispositifs académiques.

CONCLUSION

Au terme de cinq mois d'entretiens, d'étude et d'enquêtes, les rapporteurs éprouvent des sentiments contrastés ; comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement sur le thème qui leur était imparti ?

Ils ressentent, d'abord, l'inachèvement de leurs investigations au regard du volume et de la diversité de cette immense administration de personnels et du champ pratiquement infini qui leur était ainsi offert. En effet, hormis l'enquête sur les DRH académiques (ch. III), pour laquelle ils pensent avoir cerné aussi complètement que possible l'état de la question, l'administration centrale dans sa gestion et son pilotage, les réalisations des académies et les premiers niveaux de gestion auraient mérité de bien plus longs développements d'autant plus qu'il s'agit d'une matière complexe, très évolutive et étroitement liée à toutes les problématiques du système éducatif et de la Fonction publique.

Ils ont tenu à présenter un certain nombre d'avancées et de réalisations, de difficultés aussi, notées in situ au travers d'un large éventail de questions et de rencontres, en s'efforçant de rester aussi concrets que possible dans leurs observations.

Outre les descriptions et les constats, un certain nombre de convictions, au fil de l'étude, se sont dégagées, unanimement partagées maintenant par l'équipe d'inspecteurs.

Certaines ne sont guère originales, formulées souvent depuis des années à l'Education nationale et réinvesties dans nombre de rapports : le caractère premier de l'établissement et de son équipe de direction (" l'inversion de la pyramide " et une grande partie du rapport " Centrale 2000 "), l'importance de l'encadrement et du management, le nécessaire renfort des gestionnaires de personnels en moyens humains, compétences et outils. Le " qualitatif ", c'est d'abord la qualité dans la gestion courante des personnels. Une qualité qui doit se manifester dans le comportement des responsables et des gestionnaires : disponibilité, écoute et confiance, souci constant du.

Dans cet esprit, ils craignent que l'on ne fasse fausse route à partir du concept de GRH, tel qu'il est décliné aujourd'hui à l'Éducation nationale. Sur ce point, il semble plus important que les cadres de tous niveaux, du recteur au chef d'établissement fassent montre au quotidien d'une pratique et de qualités de manager plutôt que de leur demander de devenir tous des experts de la GRH.

De même, la notion de réseau est-elle riche de sens, encore ne faut-il pas la galvauder ; ce sont les interrelations, les échanges entre des lieux de production et de réflexion, entre le centre et la périphérie qui importent, les contenus et les méthodes bien plus que les choix de structure ou les pouvoirs. Si le(s) DRH apporte(nt) une valeur ajoutée à l'institution, ce n'est pas par leur positionnement hiérarchique, organique ou par leur statut, mais c'est bien par la compétence et l'innovation (le réel professionnalisme) qu'ils introduisent dans l'appareil.

Nombreuses sont les innovations à l'Éducation nationale qui commencent dans l'informel et l'enthousiasme et qui finissent dans le structurel et la procédure.

Dans la ligne de ces considérations, **trois aspects**, en tout cas, ont paru fondamentaux :

- dans la mesure où il ne semble pas possible de tout engager simultanément, **des choix sont à opérer** afin de faire porter tous les efforts sur quelques chantiers principaux et démultiplicateurs, tel celui dans toutes ses dimensions bien sûr, de l'encadrement supérieur (voir ch. VII supra), de leur procurer tous les moyens nécessaires et d'en faire opérer le suivi.

Sur ce dernier point, il ne saurait être question de proposer et de construire ex abrupto, selon une méthode bureaucratique, et à partir d'une vision théorique, une batterie d'outils pour recenser et mesurer ce qui par nature est et restera difficilement mesurable. Il n'empêche que les responsables, à tous niveaux, auront avantage à disposer d'un tableau de bord sommaire et de références afin d'apprécier des situations, des évolutions et aussi de faciliter les comparaisons avec d'autres entités en cette matière incertaine. Dans cet esprit, se référant ici à leurs propres observations au cours de l'étude, les rapporteurs ont cru utile de livrer (**voir annexe 5**) quelques pistes : elles n'ont d'autre prétention que de donner lieu à discussions, critiques et enrichissements, pour servir au suivi de la dimension qualitative de la gestion des personnels.

- En effet, il convient en ces matières de faire preuve à la fois de beaucoup d'humilité en même temps que l'on attend des hauts responsables des **éléments stratégiques forts et un cadrage clair**, non pas tellement sur la GRH ou sur la dimension qualitative en elles-mêmes, mais en tant qu'elles doivent accompagner les orientations stratégiques (pédagogiques d'abord) de cette administration.
- La GRH est bien une fonction partagée. Il est donc indispensable qu'il y ait **cohérence** entre la définition et l'affichage à l'échelon central des principes, des valeurs et des priorités, et la mise en œuvre au quotidien dans la gestion des personnels de ces généreuses et ambitieuses intentions. La cohérence n'est pas seulement à rechercher entre administration centrale, services académiques et établissements. Elle doit aussi être fonctionnelle, par exemple entre évaluation, affectation, promotion. Cela suppose sans doute à la fois un dialogue social élargi à tous les niveaux, des critères plus explicites et plus transparents, et des décideurs plus courageux. Enfin la **continuité** est un élément indispensable à la GRH qui est un investissement lourd et qui demande des années pour modifier les comportements.

*
* *

Au moment de clore ce rapport, les inspecteurs sont pleinement conscients du caractère de l'enjeu, de l'ampleur et de la difficulté de la tâche, de l'écart entre les ambitions et les contraintes. On peut dire en effet que rechercher le qualitatif dans la gestion de tous les personnels de l'éducation nationale est à bien des égards un mythe mais aussi que les mythes sont créateurs. Bien que, par nature et par tempérament, ils soient plus observateurs et critiques que laudateurs, ils termineront néanmoins ici sur une notation raisonnablement optimiste pour l'avenir : ils constatent une réelle volonté politique, de nombreuses initiatives et réalisations sur le terrain et, chez beaucoup déjà, des changements de comportement en cette matière.

Jean-François CUBY

Monique GHESQUIERE

Didier BARGAS

Annie DEROCLES

Lucienne DUTRIEZ

Hervé LATIMIER

Serge RONCHIN

RÉSUMÉ
et
RAPPEL DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

L'IGAENR, au regard du concept de GRH encore insuffisamment stabilisé tant dans la Fonction publique qu'au M.E.N.R.T., s'efforce par le présent rapport de cerner et d'illustrer la dimension qualitative de la gestion des personnels aux principaux échelons et sous diverses approches.

Outre un rappel des ambitions et des contraintes propres au secteur public et au M.E.N.R.T., c'est d'abord l'administration centrale qui est évoquée, tant dans son rôle de gestionnaire directe que dans celui de conceptrice et d'animatrice de politiques de R.H. Sur le premier plan, en dépit d'intéressantes démarches toutes récentes, on note que c'est surtout le souci de l'organisationnel qui l'emporte et que certaines avancées antérieures n'ont pas perduré. Quant au second, tant pour les personnels d'encadrement que pour les chantiers de modernisation, le constat dominant de la décennie passée reste celui d'un manque de constance dans le pilotage.

D'une enquête, aussi complète que possible auprès des rectorats, qui retrace l'historique des directions de ressources humaines et souligne à la fois leurs aléas et leurs indéniables réussites, se dégagent des appréciations contrastées sur le rôle et le positionnement des directeurs des ressources humaines. Après examen, les rapporteurs estiment plus important de privilégier la capacité d'innovation de ces responsables que de les enfermer dans une hiérarchie.

Dans les académies, tout spécialement dans les six interrogées et visitées, outre le constat que des efforts réels, quoique insuffisants, ont été réalisés pour l'accueil et les personnels en difficulté, trois points méritent d'être retenus : une gestion de proximité dans le premier degré, dont la finesse contrebalance largement l'image traditionnelle d'une gestion mécanique ; des marges insuffisamment exploitées pour les personnels enseignants du second degré, dont le suivi de gestion s'avère plus lâche ; des efforts notoires pour ce qui concerne les personnels ATOS.

A l'échelon des écoles, des EPLE et des universités, compte tenu de la diversité et des degrés d'autonomie très différents de ces entités, l'observation trop partielle des réalités et des politiques permet seulement de dégager en facteur commun deux constatations assez banales : la nécessaire recherche des voies et moyens pour leur garantir une plus grande autonomie et l'insuffisante maîtrise des responsables dans leur pratique du management quotidien de leurs personnels.

Enfin, avant d'aborder quelques principales recommandations d'ordre stratégique ou plus immédiatement opérationnelles, reprises dans la liste ci-après, le rapport insiste sur l'importance des accompagnements nécessaires à la fois pour moderniser les bases d'une gestion moderne des personnels et pour renforcer le dialogue social.

RAPPEL DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

– **d'ordre stratégique**

- 1- donner un signal fort de relance de la GRH
- 2- préparer de manière concertée avec directeurs et recteurs un document de cadrage de la GRH
- 3- élargir le dialogue social et proposer aux syndicats un accord sur les principes de la GRH
- 4- conforter l'établissement public, et notamment l'EPLÉ, comme premier niveau de GRH
- 5- en administration centrale, faire vivre le collège des directeurs et relier étroitement une politique de l'encadrement, du management et de la modernisation
- 6- améliorer le dispositif de formation continue des cadres

– **d'ordre plus opérationnel**

- 7- instituer, améliorer ou rétablir des formations d'adaptation à l'emploi
- 8- mettre en place un dispositif de veille sociale
- 9- relancer et systématiser la pratique des entretiens professionnels
- 10- encourager la mobilité géographique et fonctionnelle
- 11- encourager les dispositifs de conseil de carrière

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

ANNEXES 1 – TEXTES OFFICIELS

1. Lettre de mission 1999-2000 de l'IGAEN se rapportant au thème
2. Extraits du nouveau contrat pour l'école
3. Lettre du ministre du 14/09/1998 sur l'organisation des réseaux
4. Circulaire n° 97-089 “ développement de la GRH ”
5. Fiche n° 9 du plan pluriannuel de modernisation (P.P.M.)

ANNEXES 2 – ENTRETIENS

- 2.1. Liste des entretiens menés à Paris
- 2.2. Liste des entretiens sur sites

ANNEXES 3 – DOCUMENTS CITÉS

- 3.1. “ Fiche de responsabilité ” (direction de la recherche)
- 3.2. Lettre de mission DA (formation)
- 3.3. Fiches d'évaluation Bordeaux (personnels de direction et CASU)
- 3.4. Extraits circulaire contractualisation du 03/07/1997
- 3.5. Article du DPELC du 31/08/1995 (BOEN n° 31)
- 3.6. Enquête IGAENR auprès des DRH (octobre 1999)
- 3.7. Circulaire rectorale BORDEAUX sur recherche de vivier
- 3.8. Orléans-Tours, formation
- 3.9. Strasbourg, fiche individuelle de candidature MO
- 3.10. Collège Fustel de Coulanges à Strasbourg, répartition des tâches
- 3.11. AMUE, note de cadrage “ R.H. ”
- 3.12. Université Louis Pasteur, “ fiche fonction ”
- 3.13. Déconcentration ITARF, note DPATE du 5/11/1999

ANNEXE IV – BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE V – ÉLÉMENTS POUR UN SUIVI

ANNEXE VI – LISTE DES SIGLES

LE NOUVEAU CONTRAT POUR L'ÉCOLE

158 décisions — Juin 1994 (extraits)

Une administration modernisée au service des établissements

Le rôle premier de l'administration centrale est un rôle d'impulsion, de conception, d'évaluation et de contrôle. L'ensemble des personnels participe à la réalisation de ces missions. (à partir de 1995). **109**

A cette fin, la priorité est donnée au pilotage par objectifs, fondé sur la détermination de résultats à atteindre.(à partir de 1995). **110**

L'organisation de l'administration centrale et la gestion de ses personnels sont redéfinies dans cette nouvelle perspective. (à partir de 1995). **111**

Une nouvelle politique de gestion : faire confiance au terrain

Une nouvelle politique de gestion des ressources humaines, et du réseau des établissements de l'Éducation nationale est indispensable. Cette politique est fondée sur la confiance au terrain, à l'expérience, à l'imagination, à la créativité, au sens du service public de ceux qui ont la charge de faire vivre l'Éducation nationale.

Les métiers de l'enseignement font l'objet d'une gestion plus humaine et plus moderne. Les enseignants débutants ne pourront plus être nommés sur des postes difficiles. Leur première année fera l'objet d'un accompagnement et de conseils. Une action plus attentive doit permettre d'éviter les situations de détresse et de rupture.

L'établissement sort de son isolement. Dans un même bassin de formation, écoles, collèges, lycées entrent en réseau pour préparer de meilleures réponses pédagogiques ou une meilleure gestion matérielle et humaine, par exemple en matière de remplacements.

Les métiers

Une gestion plus humaine et plus moderne

Une Direction des Ressources Humaines est créée dans chaque rectorat. Elle est chargée de coordonner toutes les instances académiques de formation et gestion des personnels. (rentrée 1995). **131**

Le mouvement des personnels prend en compte progressivement l'existence de postes particuliers qui seront définis après concertation et qui correspondent à la diversité des conditions d'exercice de leurs métiers. (mouvement 1996). **132**

Faciliter l'entrée dans le métier

Sauf s'il est volontaire, aucun enseignant débutant ne peut être nommé sur un poste difficile. **133**

Les enseignants bénéficient d'une assistance et d'un suivi au cours de leur première année d'affectation. **152**

Les enseignants qui font le choix d'un tel poste bénéficient d'avantages en terme de carrière et de mutation. **134**

La communauté scolaire

Les ATOS sont reconnus comme membres à part entière de la communauté scolaire. Leurs missions propres revêtent une dimension éducative. **142**

Éviter les situations de rupture

Une réelle politique de prévention est mise en place pour éviter les situations de rupture dues aux difficultés d'exercice des métiers de l'éducation. **145**

Des initiatives sont prises à tous les niveaux, pour apporter des réponses individualisées de réinsertion et de réadaptation. **146**

Redéfinir les missions de la formation des personnels

La formation continue des personnels s'appuie sur une analyse systématique des besoins et recherche la cohésion des différents dispositifs existants. **148**

Il est créé une École Supérieure des Cadres de l'Éducation nationale. **153**

Une formation à la gestion des ressources humaines est dispensée aux chefs d'établissement et à l'ensemble des personnels d'encadrement. **154**

Une politique de formation initiale et continue des personnels exerçant des responsabilités de gestion et d'animation est mise en place, dans le cadre de l'École Supérieure des Cadres, à partir d'une large réflexion sur les missions de ces personnels. **155**

Le recrutement

Le concours de recrutement des chefs d'établissement prend mieux en compte l'expérience professionnelle des candidats et le caractère à la fois pédagogique et administratif de la fonction. **141**

La mise en place de réseaux d'établissements

Associant des écoles et des établissements de différents types du second degré, ils constituent, dans le cadre des bassins de formation, des réseaux qui permettent une gestion en commun des ressources humaines et matérielles. **107**

PERSONNES RENCONTRÉES PENDANT LA MISSION

Appartenant aux inspections générales de l'Éducation nationale :

Jean BOTTIN – Yvon CEAS – Pierre CHAMPAGNE – Jean-Louis CLAVERIE – Yves COTTEREAU – Jean-Yves DUPUIS – Monique ENNAJOUÏ – Jean-Marc FAVRET – Myriem MAZODIER – Marie-France MORAUX – Yves MOULIN – Joseph MULET – Christian PEYROUX – Gilbert PIETRYCK – André ROT – Odile ROZE – Jacques SENECAT – Georges SEPTOURS – Jacques SOULAS – Jean-François ZAHN – Brigitte WICKER – Céline WIENER

Appartenant à l'administration centrale :

Alain ABECASSIS – Éric BARRAULT – Hélène BERNARD – Jacques BERNARD – Jean-Michel BONNARD – Jean-François CHARLET – Patrick DEBUT – Jean-Yves DUWOYE – Claude EDELBLOUTTE – Philippe GARNIER – Frédérique GERBAL – Béatrice GILLE – Vincent GRENOUILLEAU – Claude JOLY – Jean-Pierre KOROLITSKI – Martine Le GUEN – Michèle LUNEAU – Catherine MOUIZEL – Monique PEPIN – Alain PERITTAZ – Éric PIOZIN – Pascal PONSART-PONSART – Jean-Pierre PRESSAC – Sophie PRINCE – Jean RAFENOMANJATO – Danielle SAILLANT

Autres personnalités rencontrées :

André DALERY, ex-DRH MANPOWER et AFPA
Armand FREMONT, ex-recteur de l'académie de Versailles
Jean-Paul DE GAUDEMAR, recteur d'académie
M. JACQUESSON, CIMENTS LAFARGE
Jean-Marie LE GOFF, DRH chez IBM- France
André LEGRAND, président d'université
M. MEYNARD, PECHINEY
Michèle PUYBASSET, conseillère d'état
Maryse QUERE, rectrice d'acadmie
Jean-Paul RAGUENEAU, directeur des relations extérieures et le DRH d' IBM-France
Jacky SIMON ,Médiateur de l'Education nationale
Josette SOULAS, Agence de Modernisation des Universités

PERSONNES RENCONTRÉES EN ACADÉMIE

BORDEAUX

Mme ADO, médecin conseiller technique du recteur – Mme ATCHOARENA, infirmière conseiller technique du recteur – M. ALT, secrétaire général de l'I.A. – Mme BARBE, chef de bureau DPE – Mme BILLEAU, directeur adjoint IUFM – Mme BLANC, chef de bureau DPATOS – M. BLANC, secrétaire général d'académie – M. BRETOUT, secrétaire général adjoint – M. BURG, IEN ET – Mme CARON, DRH secrétaire général adjoint – M. CAVAILLES, secrétaire général adjoint – M. CHARIERAS, directeur des examens et concours – Mme COGNIE-BIRABEN, directeur DPIDEO – Mme COLOMBO, directeur DPATOS – M.FIEU, inspecteur d'académie adjoint 33 – M. GIOUX, IA-IPR vie scolaire – Mme GUIBERT, assistante sociale conseiller technique du recteur – Mme HERVE-BERSAN, IA-IPR doyen des IPR – M. JOUBERT, directeur adjoint IUFM – Mme LACAZEDIEU, IA-IPR chargée de mission à l'IUFM – Mme LASSERRE, proviseur vie scolaire – Mme LELORRAIN, chef de bureau DPE – M. LUCHET, gestionnaire DPE – Mme MARCET, chargée de mission DRRH – Mme MARIN, chef de bureau DPE – M. MAYENS, IA-DSDEN de la Gironde – M. MILAN, IEN ET – Mme MILON, chef de bureau DPATOS – Mme MONGET, gestionnaire DPE – M. MONTEIL, recteur – Mme. MONTION, gestionnaire DPE – Mme MOUNE, directrice des personnels enseignants – Mme PICARD, IEN ET – M. SAUTEL, responsable du CAFA – une délégation de chefs d'établissement – une délégation d'enseignants nouvellement nommés dans l'académie.

LILLE

M. Daniel AMEDRO, I.A. adjoint Dunkerque – M. Jean-Marc BERNARDY, directeur adjoint de cabinet chargé de mission à la DRH – Mme BIGNON, assistance sociale CTR – M. Jean-Pierre CUVELIER, I.A. adjoint Lille Métropole – M. Jacques DELAHAIE, proviseur vie scolaire – M. le Docteur Guy DELERUE, MCTR – Mme le Docteur Martine DUMONT, MCTR – M. René DUNOYER, IA. DSDEN Nord – M. Jean-Pierre FILIPIAK, DAET – M. Jean-Claude FORTIER, Recteur de l'Académie – M. Robert JOURDAN, Doyen des IA-IPR – M. Claude LECOMPTE, secrétaire général – M. Michel LUTTON, ex-chef de la DPATOSS, chef de division vie des établissements) – M. Francis MANESSIER, chargé de mission Rentrée 2000) – M. Jean-Claude MORLAËS, DRH) – M. Emmanuel PERCQ, responsable académique du RAPE) – Mme Josiane RONCHIN, responsable du CAFA) – Mme Nadine SCHREVEL, adjoint au chef de la DPE) – M. Eric SPECQ, proviseur, du lycée Fénelon à Lille, correspondant GRH du Bassin Lille-Centre) – M. Gilbert SOUALLE, I.A. adjoint Nord) – M. Jacques THUMEREL, chef de la DPE.

NANCY/METZ

Mme Evelyne APTEL, MCTR – Mme France BAUMGARTNER, DRH – M. Jean-Pierre BAZELLY, secrétaire général de l'académie – M. Dominique BOUSSAT, IA-IPR. EVS – M. Philippe CLAUS , ex-DRH, directeur de la pédagogie – M. Jean DEROCHE, S.G. adjoint, chef de la DOGE – Mme Sophie DIETSCH, médecin de prévention – Mme Irène DUTZ, S.G. de l'IA Moselle – M. Pascal FAURE, doyen des IPR – M. Jean-Marc FERETTI, responsable du dispositif Arcades – M. Jean-Jacques FRANCOIS, DAET – Mme Michèle FRECHIN, chef de bureau DPE 4 – M. Bernard GENIN, doyen des IEN-IET – Mme Pierrette HOFFMANN, chef de la DPE – Mme Marie-Anne KARM, IEN-IET lettres-HG – M. Joseph LOSFELD, recteur de l'académie – Mme Bernadette MERGEL, infirmière CTR – Mme Janine MARCHAL, proviseur vie scolaire – Mme Évelyne Mathieu, correspondant informatique EPP/DPE – Mme Brigitte MILLET, IA-IPR allemand – M. Claude PAIR, médiateur – M. Michel PRIN, responsable du dispositif ARIANE – M. Bernard DESRAY, responsable du CAFA – Mme Claudine ROGER, IA-DSDEN Moselle – Mme Marie-Christine ROSIER, chef de la DIPAOS – Mme Colette SCHWARTZ, chef du bureau DPE 3 PLP – une personne correspondant EPP/Informatique DPE.

ORLEANS-TOURS

Mme AUGUET, gestionnaire – Mme BAUDE, chef de la division de gestion du personnel de l'IA Loiret – Mme BOUCHER, gestionnaire – Mme BUCHETON, conseillère pédagogique – Mme CHAPLET, gestionnaire – M. COLONNA, inspecteur d'académie du Loiret – Mme COSTER, chef de la division de la formation – Mme DAUTRY, gestionnaire – M. DESBROSSES, IEN – Mme DELAVEAU, assistante sociale – M DOFAL, IA-IPR – Mme FERRIER-CAVERIERE, rectrice de l'académie – M. FOURNIER, gestionnaire – M. FROMENTAUD, IA-IPR – M. GENEST, chef de la division des personnels enseignants – Mme GRUEL, médecin – M. GUILLAUMIE, secrétaire général adjoint, DRH – Mme KOCH, IA-IPR – M. LACHAUD, directeur d'école – M. LAFOND-PUYET, chef de la division de l'organisation scolaire – Mme LEBRUN, chef de la division des personnels administratifs d'encadrement, d'éducation et d'orientation – M.MARCHAL, DAET – MME PATTOU, DIFOR – M. PLAUD, secrétaire général d'académie – M. THION, IEN adjoint à l'IA-DSDEN.

STRASBOURG

M. AIME,secrétaire général d'université – M. BIANCARD, principal du collège Fustel de Coulanges Strasbourg – M. BOHN, adjoint au DRH – M. BONNIN, chargé de mission auprès du DRH – M. BOVE, directeur des ressources humaines – M. BOURGAREL, secrétaire général de l'IA Bas-Rhin – Mme BRAUCH, médecin coordonateur, médecin de prévention – M. DE COINTET, IA-IPR – M. DAPPE, responsable de bureau – Mme DAUGER, conseiller social du recteur – M. DEBENNE, recteur – Mme ESCHENLOHR, DAFCO – M. EHRET, IEN CCPD – M. FUSSLER, directeur de SEGPA – Mme GANAYE, proviseur vie scolaire – M. GREBIL, responsable de bureau – M. GRUBER, chef de la division de l'organisation scolaire – M. HUBERT, vice-président de l'ULP – M. IZORCHE, secrétaire général d'académie – Mme MARCHAL, conseillère pédagogique – M. NEUNLIST, secrétaire général adjoint de l'ULP – Mme OBERLE, responsable de la division des personnels ULP – M. OBERLE, adjoint au DRH – M. OLLAND, IA-IPR vie scolaire – Mme PETER, assistante sociale – Mme REHRI, responsable de bureau – M. SCHWAB, responsable de bureau – Mme SCHMITT, responsable de bureau – M. THOMAS, inspecteur d'académie Bas Rhin – Mme WELSCH, secrétaire, des représentants du personnel de l'ULP

VERSAILLES

Mme BEAUDREUIL, COP – M. BLANCHARD, CFC – M. BODENANT, DAET – Mme BOULANGER, chef DPE, IA Yvelines – Mme BROCHIER, MCTR – M. CALVET, principal – Mme CHAMPION, AS IA Yvelines – Mme CHAVANNES, IA-IPR – M. CHEVREL, IA-IPR, DAFPEN – M. COLLIGNON, principal – M. COUDRIER, IA-IPR – Mme EMAER, chef DPE – M. FORESTIER, recteur de l'académie – Mme GIROD, IEN-IET – Mme GROSBRAS, IEN-IIO – Mme ISSAURAT, IA-IPR – M. JOUAN, principal – Mme LUIGI, chef de la DOS – M. MARSIGNY, secrétaire général de l'académie – Mme MESCLON-RAVAUD, S.G. adjoint

DRH – M. MICHALAK, IA-IPR – Mme MONTLOUIS, aide et conseil DAPAOS – Mme MORISSET, adjoint chef DAPAOS – Mme NADIM, adjointe ASCTR – M. NEGRE, études S.G. – M. PANTERBE, proviseur – Mme PASQUET-REMY, DAFPEN-DRH – M. PERRET IGEN- Mme PETITGNAT, DPE3 aide et conseil – M. PLEZANNANT, proviseur – Mme PRINCIPAUD, inspecteur d'académie des Yvelines – Mme PRUNAC, chef bureau encadrement – Mme ROYER, point-conseil et affaires sociales IA Yvelines – M. SANTANA, PVS – Mme SERAMOUR, S.G. IA Yvelines – Mme de TALENCE, DPE3 aide et conseil – M TILLY, IEN-CCPD – Mme VAYSSADE, IA-IPR – M. VOLONDAT, IA-IPR, coordonnateur des IPR – Mme ZANARET, proviseur.

BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS DE L'IGAENR

- Éléments pour une politique des personnels. - CHAMPAGNE / COTTEREAU / LACKMANN / PERILLIER / ROBERT. - IGAEN n° 88-0154 (septembre 1988).
- Place et missions des personnels ATOS dans la gestion des services extérieurs et des établissements universitaires et scolaires. - DALLEMAGNE. - n° 91-0217 (juillet 1991).
- La mise en œuvre du plan de modernisation. - CHAMPAGNE / ANTOINE. - IGAEN. - n° 92-0198 (juillet 1992).
- Rapport CENTRALE 2000. - IGAEN. - n° 93-0005 (janvier 1993).
- La construction en cours d'une GRH. - rapporteur FAVRET. - IGAEN. - n° 95-0109 (juillet 1995).
- Rapport général de l'IGAEN 1996. Troisième partie ch. 2 : " Vers une gestion modernisée des ressources humaines ".
- La formation continue des personnels. - CUBY. - IGAEN. - n° 97-0083 (juillet 1997).
- La déconcentration du mouvement des enseignants du second degré. - CUBY. - La Documentation française. - D.F. 54605-4. - IGAEN. - n 97-0135 (décembre 1997).
- Les gestionnaires de personnels du M.E.N.R.T. - CUBY / DEROCLES. - IGAEN. - n 99-062 (juillet 1999). - Enquête pour le compte du CCE/CRSP.
- Analyse des tâches réelles des corps territoriaux d'inspection. - DULOT / FERRIER / MENAGER. - Mission conjointe IGAEN-IGEN. - Février 2000.

Rapports des autres inspections

- Rapport sur les missions, le recrutement, la formation et la carrière des IPR-IA. - BACONNET / BOTTIN). - IGEN. - Octobre 1993.
- La formation initiale et continue des inspecteurs territoriaux. - FERRIER / MENAGER. - IGEN. - n° 99-020.
- La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la Fonction Publique. 5 ministères. - Rapport IGF / IGA / IGAEN / IGAS / CGPC. - Décembre 1996.

Autres rapports remis aux ministres de l'Éducation nationale

- La revalorisation du rôle des chefs d'établissement de l'enseignement secondaire. - 04-99. - Rapport BLANCHET.
- Rapport sur les conditions de travail et de vie des enseignants de lycée. - Rapport BANCEL.
- Proposition pour une nouvelle approche de l'évaluation des enseignants. - 06-99. - Rapport MONTEIL.
- Plan Pluriannuel de Modernisation du M.E.N.R.T. (P.P.M.). - Juin 1999.
- Rapport ROT sur les personnels d'encadrement de l'A.centrale. - Novembre 1999.
- Rapport DASTE sur les corps d'inspection - Décembre 1999.

Documents relatifs à l'histoire des DRH

- La santé des enseignants, parcours individuel ou parcours collectif. - 04-92. - Actes du colloque DAP édités au CNDP. - Réf. 001-Z-4207.
- Contribuer à la réussite de la GRH dans l'Éducation nationale. - Actes de l'université d'été de NICE. - 08-95.
- Un défi pour l'Éducation nationale, la GRH. - Actes de l'université d'été de NICE. - 08-96.
(actes des universités d'été de l'académie de Nice, disponibles auprès de Z'Editions. - 06300 Nice)
- La gestion des ressources humaines dans les systèmes éducatifs. - Rapport Colloque IUFM-MAFPEN disponible au CRDP de Lyon (1996-1997).
- Inventer la gestion des ressources humaines dans l'Éducation nationale. - Équipe SAINSAULIEU. - Publication des cahiers du RITE IRESCO. - Laboratoire de sociologie dans les institutions CNRS - 59, rue Pouchet - 75849 Paris cedex 07. - Novembre 1997.

DIVERS

- La gestion des ressources humaines dans l'administration. - Serge VALLEMONT. - La Documentation française. - 116 pages. - 86 F. - Décembre 1998.
- La gestion des ressources humaines dans le secteur public (2 tomes). - Christian BATAL. - Éditions des Organisations. - 1988
- Prendre des fonctions de direction en lycée ou en collège. - Colette WOYCIKOWSKA. - Hachette Éducation. - 1999.
- L'éducation nationale, le contrôle de gestion et la gestion des RH : thèse de doctorat de F.LOUIS. - 15 septembre 1999. - IREDU université de Bourgogne.

ÉLÉMENTS POUR UN SUIVI DE LA DIMENSION QUALITATIVE DE LA GESTION DES PERSONNELS

Il ne saurait être question de proposer ni de construire ex abrupto, selon une méthode bureaucratique, et à partir d'une vision théorique, une batterie d'outils pour mesurer et recenser ce qui, par nature, est et restera difficilement quantifiable.

Il n'empêche que les responsables, à tous niveaux, ont tout avantage à disposer d'un minimum de tableaux de bord et de références afin d'apprécier des situations, des évolutions et aussi de faciliter les comparaisons avec d'autres entités.

Dans cet esprit, et en s'inspirant de leurs propres observations au cours de l'étude, les rapporteurs ont pensé utile de livrer ici quelques pistes qui n'ont pas d'autre ambition que de donner lieu à discussions, critiques et enrichissements. L'essentiel étant que l'on pense à une démarche de ce type et que l'on se donne progressivement les moyens de la rendre opératoire dans sa propre gestion et pour son organisation.

L'appréciation peut ainsi porter, c'est une première approche commode, **sur l'état et sur l'activité de la DRH elle-même**. Pour l'estimer, une quinzaine d'items sont concrètement observables (**voir tableau 1 ci-après**).

Une seconde approche, toute différente et plus difficile, consisterait à déterminer au travers de l'exercice de tel ou tel grand acte de gestion, quel(s) **critère(s)** retenir puis suivre afin d'apprécier si une "**dimension qualitative**" y figure et progresse (**voir tableau 2 ci-après**).

1. INDICATEURS POUR L'ÉVALUATION DE LA DRH

Ces quelques éléments pourront aider les intéressés à dresser eux-mêmes le constat des atouts et des points de fragilité de leur DRH.

1. Position affichée dans l'organigramme.
2. Mise à disposition de locaux, de personnels, dédiés exclusivement à la DRRH.
3. % du temps du DRH consacré à la GRH ; autres responsabilités exercées hors champ.
4. Champs d'intervention investis en dossiers, en catégories de personnels.
5. Mesure du poids du DRH en fonction de son investissement dans le dossier chefs d'établissement recrutement (dossiers, entretiens), formation initiale, affectation en poste de stage, dialogue avec la DPATE, avis sur demandes de mutations, etc.
6. Correspondant territorial de la Sous-Direction de la formation.

7. Existence d'une lettre de mission, délimitant les champs, les domaines de responsabilité, les partenariats, précisant l'étendue des responsabilités hiérarchiques, fixant les objectifs, prévoyant l'évaluation.
8. Présence d'archives concernant les activités : bilans, rapports d'activités (GRH, SAA, CAOS, CHSCT, Services d'aide).
9. Poids du volet GRH dans le projet académique.
10. Existence d'un réel réseau GRRH et travail effectif avec les chefs d'établissement(date de création, fréquence de réunion, formation des responsables).
11. Souci d'élaboration d'un BILAN SOCIAL (à différencier du bilan d'action sociale).
12. Management effectif d'instances diverses en appui de la DRH : présidence ? membre ? fixation d'objectifs, évaluation ?
13. Travail en partenariat avec les organisations syndicales : CTPA ?, Présidence de CAPA, combien, lesquelles, rencontres, entretiens, nature, fréquence, solutions.
14. Information, outils, fréquence sur DRH.

2. ÉLÉMENTS SUSCEPTIBLES DE SERVIR A LA MESURE D'UNE DIMENSION QUALITATIVE DE LA GRH

La réglementation doit être connue et respectée.

Les actes doivent intervenir dans des délais normaux.

Les services doivent répondre aux demandes d'information et d'explication des agents.

Les dossiers des agents doivent être tenus à jour.

DOMAINES ET OBJECTIFS DE LA GRH	LEVIERS D'ACTION
<p>RECRUTEMENT</p> <p><i>Objectif</i> : pourvoir les postes vacants, trouver les compétences requises, permettre la promotion des agents (concours internes)</p> <p>PREMIÈRE AFFECTATION</p> <p>TITULARISATION</p>	<ul style="list-style-type: none"> – type et modalité d'épreuve – constitution et professionnalisation des jurys – information et préparation des candidats – profilage des postes sensibles, compétences recherchées – repérage des compétences des reçus : entretien, parcours antérieur – définition précise des missions et des exigences – formation d'adaptation à l'emploi – suivi régulier par tuteur et supérieur hiérarchique pendant la 1^o année – mesures de remédiation immédiates en cas de dysfonctionnement – entretien, rapport de stage: évolution de l'agent par rapport aux conditions de départ
CARRIERE	
<p>AVANCEMENT</p> <p><i>Objectif</i> : évaluer les compétences, les valoriser, les développer et les faire évoluer, constituer des viviers</p>	<ul style="list-style-type: none"> – définition des critères d'appréciation adaptés à chaque niveau et chaque type de fonctions, – les faire connaître aux postulants – entretien professionnel avec le supérieur hiérarchique, transparence des appréciations et propositions – implication des corps d'inspection
<p>MOBILITÉ</p> <p><i>Objectif</i> : répondre aux souhaits géographiques des agents, diversifier les parcours et les compétences</p>	<ul style="list-style-type: none"> – information sur le contenu des postes vacants – définition des postes particuliers et leurs exigences en terme de compétences ou de contraintes – pour ces postes, s'assurer de la motivation et des compétences des candidats, entretien avec l'employeur, contrat de formation si nécessaire

<p>FORMATION CONTINUE</p> <p><i>Objectif</i> : adaptation à l'évolution des fonctions, promotion sociale, reconversion</p>	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration de référentiels métiers - entretien de formation - formations intercatégorielles
<p>RELATIONS SOCIALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> - concertation, groupes de travail sur l'évolution des modalités de gestion et sur l'élaboration de critères transparents - mise en place d'outils d'informations sur la situation des personnels, et les résultats de la gestion : bilan social - sondage, suivi de panels, observatoire
<p>DYSFONCTIONNEMENTS</p> <p><i>Objectif</i> : traiter les difficultés des personnels le plus en amont possible pour limiter la désorganisation du service</p>	<ul style="list-style-type: none"> - travail avec les personnels médicaux et sociaux, les corps d'inspection - sensibilisation des chefs de service et d'EPL, sur leur rôle d'alerte des autorités - élaboration d'outils pour les aider à déceler les problèmes et les informer sur les moyens disponibles à leur niveau - le traitement des problèmes : - sanctions disciplinaires, règles à respecter, rappel des finalités - procédures de remédiation : dispositifs de formation adaptée

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE RAPPORT

AASU	Attaché d'administration scolaire et universitaire
ACAPELA	Appui concerté aux personnels de l'éducation - Lyon académie
ACMO	Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité
AGAPE	Aide à la gestion automatisée des professeurs d'école
AGORA	Aide à la gestion optimisée des ressources ATOSS
AISSE	Accueil information soutien au service des enseignants
AMUE	Agence de modernisation des universités et des établissements
APAC	Attaché principal d'administration centrale
APASU	Attaché principal d'administration scolaire et universitaire
ARCADES	Aide, reconversion, écoute, accompagnement pour les personnes
ATOS	Personnel administratif, technique, ouvrier et de service
BAP	Branche d'activité professionnelle
BO (BOEN)	Bulletin officiel (de l'éducation nationale)
CAFA	Centre académique de formation administrative
CAP	Commission administrative paritaire
CAPFIMF	Certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur maître-formateur
CAPA	Certificat d'aptitude agricole et classe y préparant
CAOS	Comité académique des œuvres sociales
CASU	Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CATI	Centre académique de traitement de l'information
CDFRA	Centre de formation administrative
CEC	Contra emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CHSCT	Comité d'hygiène et de sécurité
CNU	Conseil national des universités
CPE	Comission paritaire d'établissement
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CTP	Comité technique paritaire
CTPM	Comité technique paritaire ministériel
DA	Direction de l'administration
DAFCO	Délégué académique à la formation continue
DAFPEN	Délégué à la formation des personnels de l'éducation nationale
DAPAR	Dispositif d'aide aux personnels de l'académie de Rennes
DE	Direction des écoles
DES	Direction des enseignements supérieurs
DESCO	Directions des établissements scolaires
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur
DGH	Dotation globale horaire
DGRT	Direction générale de la recherche et de la technologie
DLC	Direction des lycées et collèges
DOS	Division de l'organisation scolaire

DPATE	Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement
DPD	Direction de la programmation et du développement
DPE	Division des personnels enseignants
DPES	Direction des personnels d'enseignement supérieur
DPID	Direction des personnels d'inspection et de direction
DRH	Direction des ressources humaines
EAVS	Équipe académique de la vie scolaire
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPP	Emplois-postes-personnels
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technique
ESPEMEN	École supérieure des personnels du ministère de l'Éducation nationale
GESPREV	Gestion prévisionnelle des enseignants du supérieur
GIGUE	Groupement pour l'informatisation de la gestion des universités et des établissements
GPP	Gestion prévisionnelle des personnels
GRAL	Groupe restauration de l'académie de Lille
GRH	Gestion des ressources humaines
HACCP	Hazard analysis critical control point
HARPEGE	Harmonisation personnels et gestion
IA	Inspecteur d'académie
IAD-SDEN	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale
IATOS	Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service
IEN	Inspecteur de l'Education nationale
IEN-CCPD	Inspecteur, conseiller de circonscription pédagogique départementale
IEN-IET	Inspecteur de l'enseignement technique
IEN-IIO	Inspecteur de l'information et de l'orientation
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'Éducation nationale
IGEN-VS	Inspection générale de l'Éducation nationale-vie scolaire
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IPR-IA	Inspecteur pédagogique régional, inspecteur d'académie
ITARF	Ingénieurs, techniciens de l'administration, de la recherche et de la formation
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
MAFPEN	Mission académique à la formation des personnels de l'Éducation nationale
MAM	Missions, activités, moyens
MENRT	Ministère de l'Éducation nationale de la recherche et de la technologie
MO	Maître-ouvrier
MOP	Maître ouvrier principal
NCE	Nouveau contrat pour l'école
OEA	Ouvrier d'entretien et d'accueil
OMEGA	Organisation par métiers des effectifs pour la gestion des personnels ATOS
OP	Ouvrier professionnel
OPP	Ouvrier professionnel principal
OSIRIS	Offre spécifique institutionnelle de remédiation individualisée et de soutien
PEGC	Professeur d'enseignement général de collègue
PEP	Poste à exigences particulières
PLP	Professeur de lycée professionnel
PNF	Plan national de formation

POPEE	Postes-personnes-emplois (enseignement supérieur)
PPM	Plan pluriannuel de modernisation
RAPE	Réseau d'aide aux personnels
REFERENS	Référentiel des emplois-types de la recherche et de l'enseignement supérieur
RRRH	Réseau relations et ressources humaines
SAIO	Service académique d'information et d'orientation
SANREMO	Système d'analyse et de répartition des moyens (supérieur)
SASU	Secrétaire d'administration scolaire et universitaire
SIAM	Système d'information et d'accueil sur le mouvement
SGASU	Secrétaire général d'administration scolaire et universitaire
SGU	Secrétaire général d'université
SUPPLE	Système de suppléances
TEN	Techniciens de l'Éducation nationale
TICE	Technologies de l'information et de communication dans l'enseignement
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZIL	Zone d'intervention limitée
ZUS	Zone urbaine sensible
ZRP	Zone de remplacement prioritaire