

Existe-t-il une politique de ressources humaines à l'Éducation nationale ?

Marie-Pierre LUIGI

Il y a un an, le premier ministre présentait¹ la stratégie interministérielle de « l'État employeur » et incitait à construire une stratégie de ressources humaines dans chaque ministère. Dans une institution comme l'Éducation nationale, qui rassemble la moitié des personnels de la fonction publique d'État, la gestion de masse emporte l'essentiel de la charge administrative, rivée sur les statuts qu'elle régit, au rythme de calendriers de gestion sans cesse recommencés... Une gestion de masse qui a évolué vers une gestion qualitative de proximité dans les services déconcentrés, les écoles et les établissements, souvent contraints de résoudre au cas par cas des problématiques nationales ignorées ou mal anticipées. Ainsi les académies affichent-elles dans leurs projets de véritables stratégies de ressources humaines destinées à accueillir, former, accompagner et même fidéliser les personnels affectés par le niveau national.

Entre la politique de la fonction publique d'État et la stratégie académique, une place est-elle faite à une politique de ressources humaines à l'Éducation nationale ?

Dans ces contextes de gestion de masse, la question est posée de la maîtrise des risques encourus par l'institution face à une ressource humaine qui serait insuffisante, inadaptée ou même sclérosée alors qu'elle en est la première richesse. Un concept de ressource alors bafoué, dès qu'on ne garantirait pas sa réalité et sa qualité, dans tous les métiers et en tous points du territoire, pour mener à bien les missions qui nous sont confiées.

La première question est celle de la réalité de la ressource humaine, alors que l'Éducation nationale est un des rares ministères qui augmente le nombre de ses emplois : des créations qui répondent à la hausse démographique mais sont aussi la preuve de politiques volontaristes. Dès lors, notre incapacité à couvrir tous les emplois créés annihile ces affichages et remet en cause la notion même de service public, comme celle de cohésion sociale.

Le problème du juste calibrage des recrutements reste vif à l'heure où les ouvertures de concours doivent être largement anticipées dans un contexte de variation régulière des programmes, des besoins économiques, et d'évolution de l'offre de formation. À ces calibrages particulièrement délicats s'ajoute le questionnement lié aux modalités de recrutement qui apparaissent aujourd'hui décalées face aux réalités locales.

Or, l'insuffisance de la ressource humaine est aujourd'hui démontrée avec l'accroissement impressionnant des recrutements de contractuels dans certains métiers, ou certaines disciplines. Dans le second degré, on comptait 30 500 enseignants contractuels en

¹ Circulaire Cazeneuve à tous les ministres : *Stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État pour 2017-2019*

2016/2017 dont les taux, variables selon les disciplines, s'accroissent désormais d'année en année et s'étendent peu à peu au premier degré.

Un constat qui s'amplifie encore dans les territoires les moins attractifs² ou les plus reculés, il s'aggrave d'année en année et rend inacceptable l'iniquité dans laquelle il laisse les élèves ainsi pénalisés. Même si aujourd'hui toutes les académies sont plus ou moins touchées par le phénomène, quelques-unes croulent sous le problème et doivent pallier, par des solutions locales et provisoires, les manques importants d'un système dépassé. Ces académies font face avec des procédures complexes, et doivent accompagner les nouveaux personnels pour essayer de former, motiver et stabiliser une ressource aléatoire et fragile. Ainsi l'académie de Créteil avec des recrutements croissants de contractuels dans le premier degré comme dans le second degré (en particulier en Seine-Saint-Denis) et plus de 4000 contractuels enseignants en 2016/17, ou les académies d'outre-mer comme la Guyane qui compte³ plus de 30% de non titulaires dans ses effectifs enseignants. On notera d'ailleurs les coûts induits de gestion et de suivi des personnels non titulaires, qui doivent être pris en compte dans les éléments de réflexion pour une politique efficiente des ressources humaines.

On peut dès lors s'interroger sur la pertinence des modes de recrutement organisés au niveau national, en particulier pour les enseignants du second degré, face aux déficits cruels ressentis dans les territoires les plus fragiles. Même dans le premier degré, où les concours déconcentrés organisés sur un calendrier national avivent la concurrence entre territoires, la création récente d'un concours spécifique pour l'académie de Créteil a fait ressortir l'urgence de la situation en la matière sans que sur le fond, les choses ne soient véritablement remises en question, et alors même que d'autres académies revendiquent le même type de concours.

Dans tous les cas, la hausse importante du nombre de contractuels impose de revoir les modalités d'accès au métier, d'accueil et d'accompagnement de ces personnels contractuels, chez lesquels on retrouve d'ailleurs certains recalés aux concours nationaux qui viennent chaque année sauver les rentrées scolaires des plus défavorisés. Autant de constats qui posent une nouvelle fois la question du recrutement par concours, de fait détourné dans les académies avec l'embauche directe sur contrat de titulaires d'un master, validés et renouvelés d'année en année, comme une équivalence de stage long avant la « CDIisation » ou le concours réservé. Cette situation ne peut être ignorée, d'autant qu'elle touche les plus fragiles, dans un système où les moyens délégués ne représentent aucune plus-value sans la garantie d'une ressource humaine suffisante et pérenne.

Comme pour les modalités de recrutement, la question des mouvements de personnels régis au niveau national, académique ou départemental est posée, dans les mêmes termes, fragilisant les territoires ou établissements les moins attractifs, et desservant leurs élèves.

Mais l'adéquation de la ressource aux besoins doit également s'entendre en termes qualitatifs, en cela qu'elle doit précisément répondre à des besoins d'expertises de plus en plus affinées, en particulier dans les métiers d'encadrement : pour exemple les corps d'inspection, les chefs d'établissement, les cadres administratifs qui ont vu leurs métiers

² Qui concentrent la plupart du temps des effectifs importants de stagiaires ou neotitulaires.

³ Comme la Seine-Saint-Denis dans le premier degré.

considérablement évoluer ces dernières années, et de nouvelles expertises sollicitées. Autant de domaines qui ne peuvent être abordées avec une approche statutaire et sans vision pragmatique des modes de fonctionnement de notre système.

De la même façon, il est indispensable d'anticiper et de préparer les réponses aux besoins naissants : le contrôle interne, la maîtrise des risques, le contrôle de gestion, les pratiques managériales, sont autant d'exemples d'expertises émergentes, souvent transversales, ou même de nouveaux métiers offerts à différents statuts. Seuls quelques plans de formation continue, la plupart du temps conçus en académie, répondent a posteriori à ces besoins précis, sans qu'une maîtrise d'ouvrage nationale ait toujours précédé avec une réflexion de fond sur les métiers, la « formation tout au long de la vie » et les parcours professionnels. Sans doute la notion même de parcours professionnel se heurte-t-elle aussi à une approche statutaire, limitée année après année à des évolutions de grade et d'indice. La stratégie de ressources humaines consiste aussi à donner de la lisibilité au futur, avec des perspectives motivantes pour tous les personnels.

De ces quelques exemples ressort la nécessité d'un diagnostic de fond sur les conditions nécessaires à la réalité, la qualité et la pérennité de nos ressources humaines, et les décisions qui peuvent en ressortir en matière de stratégie ministérielle.

De fait, l'institution s'en remet aujourd'hui aux responsables de terrain en actionnant, par défaut, une gestion humaine de proximité – plutôt réactive – qui démontre la nécessité et l'urgence d'une réelle déconcentration de gestion, dans le cadre d'une stratégie nationale clairement affichée. L'iniquité flagrante du système actuel plaide pour une déconcentration qui ne peut être plus inégalitaire dès lors qu'elle sera cadrée au niveau national et responsabilisée au niveau local.

La responsabilisation des académies et l'autonomie des établissements scolaires supposent en effet de permettre à l'encadrement local de répondre pleinement des organisations et modes de pilotage qu'il aura lui-même arrêtés, en académie, en département, et en établissement scolaire.

Tout au long de ce propos, la juxtaposition des notions de statut et de ressource humaine peut poser question : si l'approche statutaire est si réductrice et si peu adaptée aux besoins, c'est peut-être que les statuts eux-mêmes doivent évoluer pour mieux répondre aux évolutions d'un système qui demande souplesse et adaptabilité. Un sujet qui ne doit pas rester tabou dès lors que les exigences d'une gestion trop technocratique l'emporteraient sur le pilotage pédagogique. Une réflexion supplémentaire à inclure dans une démarche stratégique visant à répondre à la fois à des objectifs évidents de réussite des élèves et au pragmatisme nécessaire d'une administration efficace.

Marie-Pierre LUIGI

IGAENR