

...le rapport d'information

LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS : ROUAGES ESSENTIELS MAIS MÉCONNUS DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Si, numériquement, les enseignants constituent l'essentiel des agents du ministère de l'Éducation nationale, **les personnels administratifs constituent la clef de voûte de la gestion des professeurs et des établissements scolaires. N'étant pas en contact direct avec les élèves et les familles, moins nombreux et historiquement moins mis en avant par le ministère**, ils ont pu être qualifiés « d'oubliés » ou « invisibles » de l'Éducation nationale. **Olivier Paccaud, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire**, a présenté à la commission des finances le 22 mai 2024 les conclusions de son travail de contrôle devant permettre de mieux connaître ces personnels.

1. QUI EST L'ADMINISTRATION DE L'ÉDUCATION NATIONALE ?

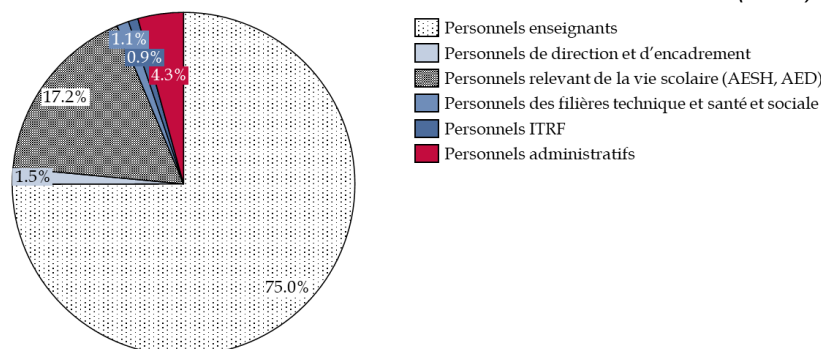
A. UNE ADMINISTRATION PEU NOMBREUSE DONT LES EFFECTIFS N'AUGMENTENT PAS

Les personnels administratifs sont des **personnels non-enseignants de l'éducation nationale** qui accomplissent les **missions de l'ensemble des fonctions dites « support »** (gestion des ressources humaines, gestion financière et comptable etc.). Ils représentent **4,3 % des effectifs totaux de l'éducation nationale, soit 51 757 emplois en équivalents temps plein (ETP) en 2022**.

Il est fréquent dans le débat public de voir confondus personnels administratifs, personnels non-enseignants et personnels n'étant pas devant élèves. Or **une part très majoritaire des non-enseignants sont « devant élèves »** : c'est notamment le cas des personnels de vie scolaire, en premier lieu les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et les assistants d'éducation (AED). **Les personnels administratifs représentent seulement 17 % des personnels non-enseignants**. C'est à cette dernière catégorie de personnels qu'est consacré le présent contrôle.

Répartition des personnels de l'éducation nationale

(en %)



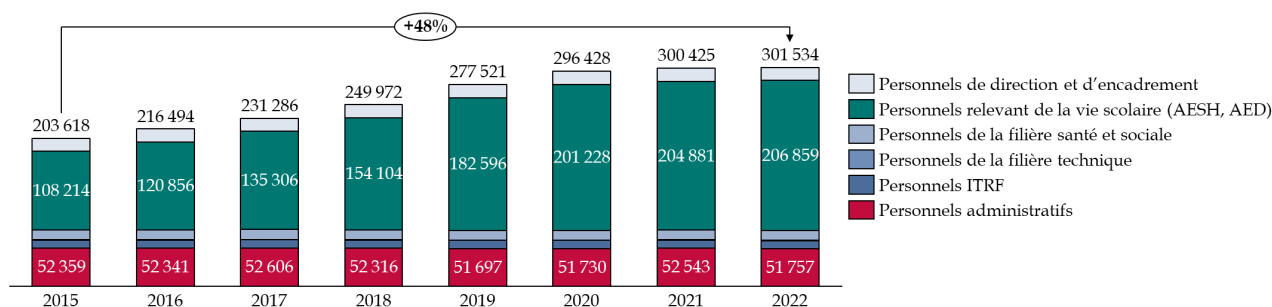
Note : les AESH désignent les accompagnants des élèves en situation de handicap. Les AED sont les assistants d'éducation et les personnels ITRF correspondent aux ingénieurs et techniciens de recherche et de formation. Les conseillers principaux d'éducation et les psychologues sont des personnels relevant de la vie scolaire.

Source : commission des finances du Sénat d'après les chiffres du ministère de l'éducation nationale

Les effectifs des personnels administratifs ont diminué de 21 % entre 2007 et 2022.

Ainsi, l'augmentation des effectifs des **personnels non-enseignants** depuis 2015 est liée au **doublage du nombre de personnels relevant de la vie scolaire, hausse liée essentiellement aux recrutements d'AESH, et non aux personnels administratifs.**

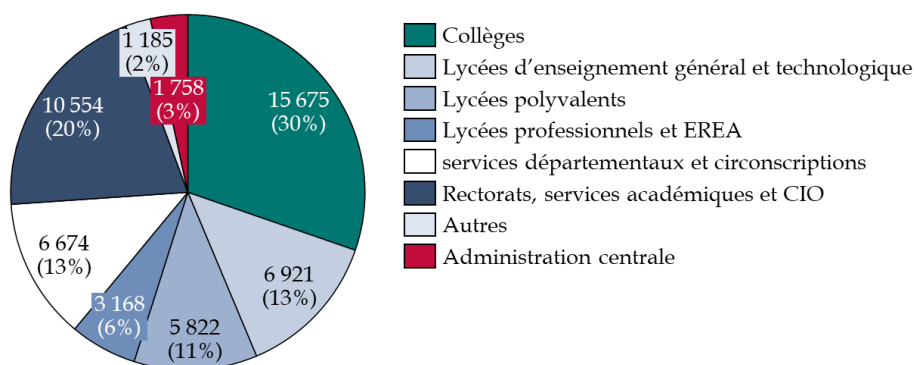
Évolution des effectifs des personnels non-enseignants entre 2015 et 2022



Source : commission des finances du Sénat d'après le ministère de l'éducation nationale

Par ailleurs, les **deux-tiers des personnels administratifs sont en poste au sein des établissements scolaires du second degré – il n'existe pas de personnel administratif dans les écoles – 20 % dans les rectorats et seulement 3 % d'entre eux dans l'administration centrale.**

Répartition des personnels administratifs par type de lieu de travail



Note : EREA signifie établissements régionaux d'enseignement adapté et CIO centre d'information et d'orientation.

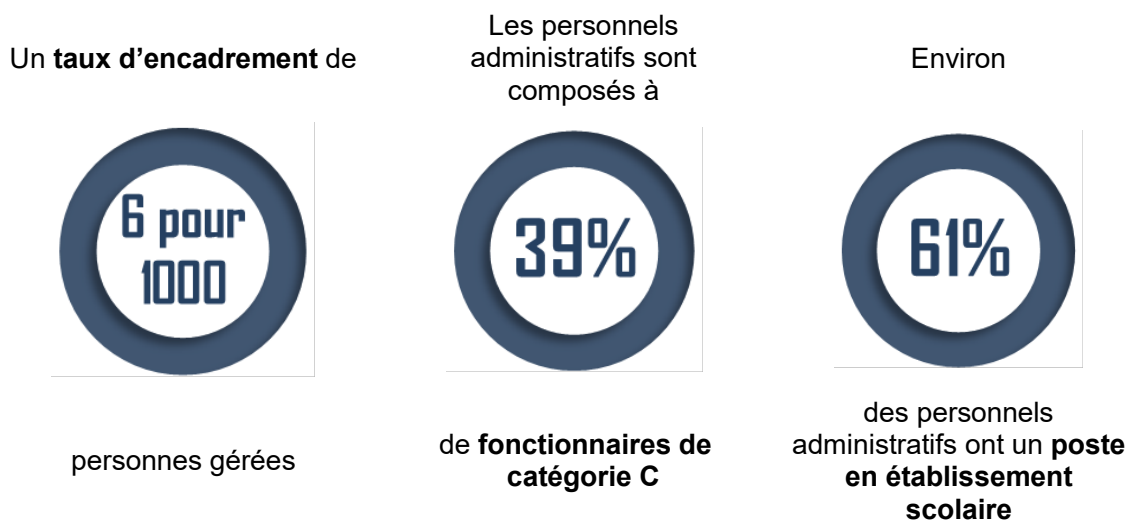
Source : commission des finances du Sénat d'après le ministère de l'éducation nationale

De ce fait, les personnels administratifs sont inégalement répartis, suivant en grande partie l'implantation des établissements du second degré sur le territoire. Il faut toutefois noter certaines variations locales : les académies de **Créteil, Nantes ou encore de la Guyane** ont des taux d'encadrement des élèves par les personnels administratifs de **3 pour 1 000**, contre **5 pour 1 000** pour les académies **de Corse, de Limoges ou encore de Paris**. Les académies les moins bien dotées en proportion de personnels administratifs par élèves sont celle de Mayotte (2,8 pour 1 000) suivie de Rennes (2,9 pour 1 000).

B. UN TAUX D'ENCADREMENT DES ÉLÈVES PAR LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS TRÈS FAIBLE PAR RAPPORT AUX AUTRES ADMINISTRATIONS

La direction du Budget a construit un indicateur permettant de calculer le taux d'administration des ministères, c'est-à-dire le nombre d'administratifs (gérants) sur le nombre total de personnels (gérés). Cet indicateur est de **six pour mille** concernant les personnels administratifs de l'Éducation nationale, soit une proportion **cinq fois moins élevée qu'au ministère des armées**. Il est **de vingt pour mille au ministère de l'économie**¹.

Les personnels administratifs sont de plus globalement moins qualifiés que dans les autres administrations. Les **fonctionnaires de catégorie C** représentent **39 % des effectifs totaux de personnels administratifs**, contre 18 % pour le reste de la fonction publique d'État, et les **fonctionnaires de catégorie B**, 30 % des effectifs contre seulement 20 % pour l'ensemble de la fonction publique d'État.



Au vu du nombre total de personnels, dépassant le 1,2 million d'emplois, ainsi que du nombre d'établissements scolaires, le ministère de l'éducation nationale paraît largement sous-administré par comparaison avec les autres ministères.

2. DES DÉPENSES LIMITÉES À 3,3 % DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

A. UN COÛT DE 2,7 MILLIARDS D'EUROS MALGRÉ UNE STABILITÉ DES EMPLOIS

En 2023, la dépense totale consacrée aux personnels administratifs du ministère a atteint **2,745 milliards d'euros**. Si ce montant est élevé en valeur absolue, les personnels administratifs ne représentent que **3,3 % des dépenses totales de la mission « Enseignement scolaire » en 2023 et 3,5 % des dépenses de personnel**. Ainsi, le montant consacré aux autres personnels de soutien scolaire (assistants d'éducation et accompagnants d'élèves en situation de handicap) est nettement plus élevé : 3,7 milliards d'euros en 2023 et 5,4 milliards prévus à horizon 2025.

Depuis la rentrée 2020, les moyens budgétaires inscrits en loi de finances ne prévoient **aucune création d'emplois pour les personnels administratifs**. Cette stabilité fait suite à des années de réduction. **La dernière hausse des plafonds d'emplois des personnels administratifs remonte à 2017 et a été suivie de deux baisses successives en 2018 et 2019, puis une stabilité jusqu'en 2024**. En conséquence, les créations d'emplois ultérieures se sont essentiellement faites par redéploiement entre

¹ Données mentionnées lors de l'audition du Secrétaire général du ministère de l'éducation nationale.

académies et par utilisation de plafonds d'emplois sous-consommés du fait du non recrutement d'enseignants.

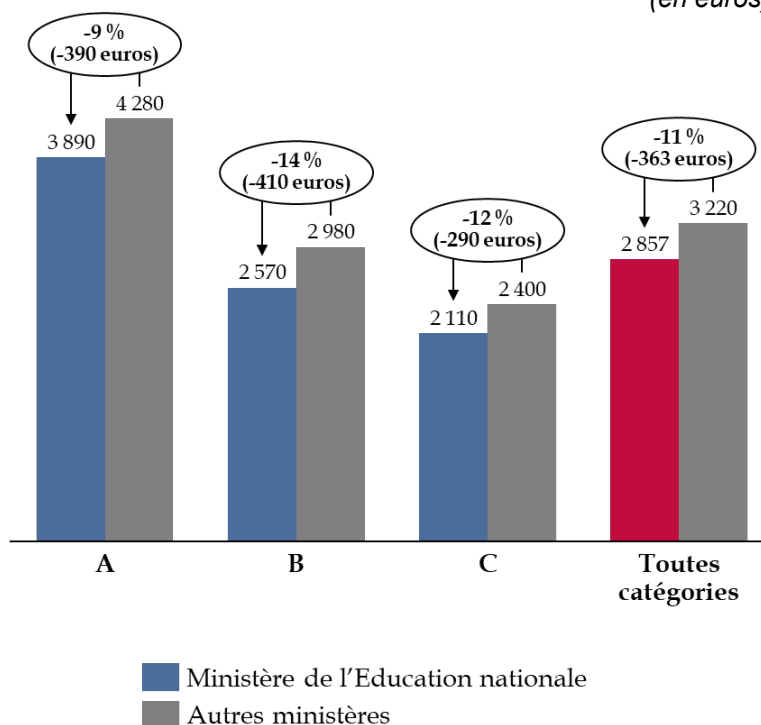
On constate un renouvellement constant et extrêmement important des équipes administratives, facilité par **l'accroissement du recours aux contractuels**. Le nombre de personnels contractuels augmente rapidement (+38 % entre 2013 et 2021) et atteint aujourd'hui 32 % des personnels administratifs (en personnes physiques). En 2021, 44 % des personnels administratifs contractuels avaient moins d'un an d'ancienneté. 78 % d'entre eux avaient moins de 5 ans d'ancienneté.

B. DES RÉMUNÉRATIONS INFÉRIEURES À CELLES DES AUTRES ADMINISTRATIONS

La rémunération des personnels administratifs de l'Éducation nationale est largement inférieure à celle ayant cours dans les autres administrations. Ainsi, la différence atteint 410 euros bruts par mois pour les personnels de catégorie B.

En moyenne, **les personnels administratifs de l'Éducation nationale sont payés 360 euros bruts de moins par mois que les agents d'autres administrations.**

Rémunération brute moyenne mensuelle des corps administratifs du ministère de l'Éducation nationale en 2023 et comparaison avec les autres administrations
(en euros)



Source : commission des finances d'après les données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le ministère de l'Éducation nationale

Cet écart est le résultat d'une sédimentation historique et a commencé à se résorber. Le ministère de l'Éducation nationale a mis en œuvre **une politique de revalorisation des rémunérations au cours des dernières années**. Entre 2021 et 2023, les revalorisations indiciaire et indemnitaire des agents de la filière administrative conduisent à un gain moyen par ETP de près de 3 620 euros bruts annuels. **Entre 2020 et janvier 2024, la rémunération moyenne mensuelle brute des personnels administratifs a augmenté de 333 euros**. Une part de cette revalorisation recouvre certes des mesures générales accordées à l'ensemble de la fonction publique, en particulier les deux revalorisations successives du point d'indice. Environ les deux-tiers de la hausse sont toutefois liées à des augmentations spécifiques pour ces personnels.

Cet effort financier doit être salué et constitue une reconnaissance de l'engagement des personnels administratifs.

La dynamique de rattrapage salarial entre l'Éducation nationale et les autres administrations est loin d'être aboutie et ne peut que s'avérer problématique s'agissant de l'attractivité du ministère.

Mis à part des gains localisés, notamment liés à la baisse de la démographie scolaire, les dépenses liées aux personnels administratifs laissent peu de marge de manœuvre et ne sauraient véritablement constituer une piste viable d'économies budgétaires.

3. FACE À LA COMPLEXIFICATION DES MISSIONS, UN PILOTAGE DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS À MODERNISER

A. DES TEXTES RELATIFS AU TEMPS DE TRAVAIL OBSOLÈTES

Les personnels administratifs bénéficient d'un **régime de temps de travail dérogatoire**, obsolète sur certains aspects. Une circulaire de 2002 permet ainsi de déroger au cadre juridique légal des 35 heures par semaine notamment en considérant le temps de pause comme du temps de travail.

L'ensemble des auditionnés a toutefois indiqué au rapporteur spécial que les personnels administratifs réalisaient 1607 heures de travail annuel effectif, conformément à la législation.

Le cadre juridique obsolète comportant des dérogations aux 1607 heures de travail annuel, peu appliqué dans la réalité, doit être abrogé.

B. DES MISSIONS EN FORTE ÉVOLUTION QUI NÉCESSITENT D'AVANTAGE D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNELS

Les missions des personnels administratifs ont été renouvelées sous l'effet des réformes et de la rénovation du cœur des missions dans le sens d'un accompagnement renforcé des parcours. En effet, les réformes pédagogiques impliquent souvent une évolution de l'organisation en établissement scolaire : groupes au collège, réforme du lycée, transformation de la voie professionnelle, etc. **Le poids de l'ingénierie des réformes repose en partie sur les personnels administratifs.**

Un **mal-être au travail** est associé à ces changements et **pèse notamment sur les personnels les plus qualifiés**. Parmi les facteurs d'insatisfaction, le niveau de rémunération et les perspectives de carrière sont particulièrement cités.



Source : ministère de l'Éducation nationale

Comme sur bien des sujets propres au ministère de l'Éducation nationale, l'enjeu pour améliorer les conditions d'exercice des personnels administratifs est de **passer d'un pilotage quantitatif, par grandes masses, à une gestion plus fine et davantage adaptée aux agents**. Alors que les **personnels administratifs sont en majorité des gestionnaires des ressources humaines pour le 1,2 million de personnels du ministère**, le travail qualitatif attendu de ces personnels s'applique peu à leur propre filière.

Les recommandations du rapporteur spécial

Recommandation n° 1 : mettre en place au sein des rectorats des référents territoriaux facilement identifiables par les personnels en établissements scolaires, constituant une porte d'entrée vers les différents services (*direction générale des ressources humaines - DGRH*).

Recommandation n° 2 : Moduler davantage le système de répartition des personnels administratifs entre académies afin de davantage tenir compte des évolutions démographiques (*DGRH, direction générale de l'enseignement scolaire - DGESCO*).

Recommandation n° 3 : Renforcer le soutien administratif aux directeurs d'école du premier degré *via* un appui renforcé des services départementaux de l'éducation nationale et une implication des plus forte des Inspecteurs de l'éducation nationale (*DGRH, DGESCO*).

Recommandation n° 4 : inclure dans les documents budgétaires un récapitulatif des emplois et des coûts relatifs à chaque filière au sein de la catégorie des personnels administratifs, techniques et de service (*direction du budget*).

Recommandation n° 5 : renforcer le cadre national applicable aux personnels administratifs contractuels, afin de valoriser et faciliter leur recrutement pour répondre aux problématiques d'attractivité (*DGRH*).

Recommandation n° 6 : étendre le Pacte aux missions supplémentaires réalisées à titre exceptionnel par des personnels administratifs présents en établissement scolaire (*DGESCO*).

Recommandation n° 7 : engager une réflexion sur la rémunération des missions complémentaires effectuées par les personnels administratifs par le biais d'heures supplémentaires (*DGESCO, DGRH*).

Recommandation n° 8 : préserver les moyens actuellement consacrés aux personnels administratifs afin de ne pas annuler les effets des efforts de convergence indemnitaire avec les personnels comparables des autres administrations de l'État (*direction du budget, DGRH*).

Recommandation n° 9 : abroger le cadre juridique obsolète, en particulier la circulaire de 2002, afin d'aligner le temps de travail effectif et le régime de droit commun de la fonction publique (*DGRH*).

Recommandation n° 10 : renforcer le cadre effectif d'accès des personnels administratifs à la formation continue tout au long de leur carrière, notamment par le développement de formations d'initiative locale (*DGRH*).



Olivier PACCAUD

Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe Les Républicains)
de l'Oise

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28