



Conseil national
de l'information statistique

Paris, le 15 octobre 2024 – n° 163/H30

Réunion du 26 septembre 2024

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION SERVICES PUBLICS ET SERVICES AUX PUBLICS

Réunion du 26 septembre 2024

Président : Antoine BOZIO, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP)

Rapporteurs :

Maryse FESSEAU, sous-directrice des statistiques et des synthèses au sein de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), Ministère de l'éducation nationale et de la Jeunesse

Pascal CHEVALIER, chef de service statistique ministériel (SSER), Ministère de la Justice

Responsable de la commission :

Sylvie BLANC

RAPPEL DE L'ordre du Jour

INTRODUCTION.....	4
I. ATTRACTIVITÉ DES CARRIÈRES DES SERVICES PUBLICS.....	4
1. Panorama des sources disponibles	4
2. Panorama des difficultés d'attractivité des versants de la Fonction publique : comment les mesurer et les comparer ?	7
3. Mesurer les différences d'attractivité du métier d'enseignant selon les territoires	14
4. Attractivité des territoires et des établissements dans les décisions de mutation des enseignants	15
II. EXAMEN POUR AVIS D'OPPORTUNITÉ DES PROJETS D'ENQUÊTES STATISTIQUES.....	21
III. DEMANDE D'ACCÈS À DES SOURCES ADMINISTRATIVES (article 7 bis, loi 1951).....	24
IV. EXAMEN POUR AVIS DU PROJET D'ARRÊTÉ SUR LE RECUEIL DES DONNÉES DES CERTIFICATS DE SANTÉ DE L'ENFANT AUPRÈS DES PMI.....	26
CONCLUSION.....	27

Liste des participants

ANTOGNARELLI	Sylvia	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
AUDIER	Florence	
BABET	Charline	Ministère de la Santé et de la prévention - DREES
BARADJI	Eva	DEPP
BENABDALLAH	Saïd	Rectorat de Versailles
BENLALLI	Yannis	Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)
BIYIDI AWALA	Emmanuel	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE)
BLANC	Sylvie	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
BOUVIER	Laurent	AED
BOZIO	Antoine	Institut des politiques publiques (IPP)
BUISSON	Guillemette	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
CANCEL	Sébastien	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
CARON	Nathalie	Insee Bretagne
CHARDON	Olivier	Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGAFP
CHEVALIER	Pascal	Ministère de la Justice - Sous-direction de la statistique et des études
CRAVATE	Céline	Cnis
DE PERETTI	Gaël	Ministère de la transformation et de la fonction publiques - DGAFP
DEFRESNE	Marion	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
DESTANNE DE BERNIS	Xavier	France Stratégie
EMORINE	Olivier	Sgen-CFDT
ESRATTY	Florence	Institut National de la statistique et des études économiques
FA Lorient		
FESSEAU	Maryse	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
FREPEL	Camille	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE) -)
GONZALEZ-DEMICHEL	Christine	Ministère de l'Intérieur - SSMSI

GUGGEMOS	Fabien	Ministère du Travail, du plein emploi et de l'insertion - DARES
GUILLAUMAT-TAILLIET	François	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
JOUTARD	Claire	Confédération française de l'encadrement - CFE-CGC
KAUFMANN	Laurent	Sgen-CFDT
LAGARENNE	Christine	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
LANGLOIS	Laetitia	Défenseur des droits
LAPINTE	Aude	Ministère du Travail, du plein emploi et de l'insertion – DARES
LEBAUDY	Marie	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
LEFEBVRE HOANG	Ingrid	Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE)
LERMITE	Alexis	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse - DEPP
MARQUIER	Rémy	Centre d'accès sécurisé distant aux données (CASD)
MINODIER	Christelle	Ministère de la Santé et de la prévention - DREES
NABOULET	Antoine	France Stratégie
NGO	Chun	Ministère de l'Intérieur - SSMSI
OBERRIEDER	Gilles	Confédération générale du travail (CGT)
OMALEK	Laure	
OURLIAC	Benoit	Ministère de la Santé et de la prévention - DREES
POISSONNIER	Aurélien	Ministère de l'Intérieur - SSMSI
PROUET	Emmanuelle	France Stratégie
RAFFAELI	Christelle	Ministère de l'Education nationale et de la jeunesse
RECLARD	Typhenn	Conseil national de l'information statistique (CNIS)
SEURIEYX		UNAF
SUBJOBERT	Bernard	CGT
TERRIER	Camille	HEC Lausanne
THIBAUT	Hugues	Confédération française de l'encadrement - CFE-CGC
THOMAS	Jean-eric	Ministère de la Santé et de la prévention - DREES

TOUZE	Sarah	DGAFF
UFFA		CFDT
VAKILI	Ali	MindTracker
VALLET	Louis-andré	Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
VANNI	Nicolas	Pôle Emploi

INTRODUCTION

Antoine BOZIO, Président de la commission

Notre commission aura pour objet principal d'examiner l'attractivité des carrières dans les services publics. Cette thématique s'inscrit dans la continuité de l'avis émis au cours du précédent moyen-terme sur la qualité des services publics, qui n'avait pas été traité en commission car nous n'avions pas su comment l'aborder. Dans le cadre de ce moyen-terme, nous avons décidé de nous concentrer sur la question de l'attractivité du service public pour le personnel, élément clé de la qualité des services publics. Nous aborderons les conditions de travail, les rémunérations et la capacité des différents services publics à attirer les agents dont ils ont besoin. Pour mener à bien ce travail, la principale difficulté réside dans la diversité des sources et des services publics. Collecter et comprendre l'ensemble des informations constitue dès lors une étape essentielle.

Nous aurons quatre présentations ce matin. Tout d'abord, Gaël DE PERETTI, de la DGAFP, nous dressera un panorama des sources disponibles, qui s'avèrent très nombreuses et variées. Puis Antoine NABOULET, de France Stratégie, nous proposera un panorama sur les difficultés d'attractivité dans la fonction publique. Nous prévoyons un temps d'échange après les deux premières présentations afin de recueillir vos retours et questions. La Depp (Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) abordera ensuite un exemple, à savoir les métiers de l'enseignement. Enfin, la chercheuse Camille TERRIER présentera des travaux à mener sur le rôle que joue l'attractivité des territoires et des établissements dans les décisions de mutation des enseignants.

I. ATTRACTIVITÉ DES CARRIÈRES DES SERVICES PUBLICS

1. Panorama des sources disponibles

Gaël DE PERETTI, sous-directeur des études, des statistiques et des systèmes d'information, DGAFP

Je tiens à remercier le Cnis de cette opportunité qui nous est offerte de présenter les travaux menés par le service statistique de la fonction publique. J'espère que nos échanges feront émerger de nouvelles pistes de travail. Je remercie l'ensemble du SSP de nous donner accès aux sources que nous exploitons, ainsi que les équipes du SSM Fonction publique qui contribuent à ces productions.

L'avis mentionné par Antoine BOZIO soulignait la nécessité d'approfondir notre connaissance des conditions de travail et d'activité du personnel des services publics, ainsi que leurs impacts sur la qualité de service et leur évolution. Il s'agit d'évaluer l'attractivité des services publics en termes d'emploi, de rémunération et d'activité, en lien avec la légitimité accordée aux personnels, la reconnaissance de leur mission et le sens de leur travail. Cela implique de mener des enquêtes et de mobiliser d'autres sources.

Le rapport annuel 2020 sur l'état de la fonction publique comportait un dossier spécial sur l'attractivité de la fonction publique. Cinq études ont été menées dans ce cadre. Elles portaient sur : les déterminants économiques des candidatures ; l'insertion des jeunes sur une vingtaine d'années ; les recherches des demandeurs d'emploi, notamment en fonction de la période économique ; la géographie de l'attractivité ; l'image de bon employeur de la fonction publique.

Il apparaît que les effets macroéconomiques influent sur les candidatures, particulièrement pour les concours de catégorie C. Les salaires en début de carrière peuvent aussi jouer, mais avant tout pour les concours de catégories A et B. L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État reste stable à 4 %, mais le mode de recrutement évolue : essentiellement sur concours en début de période, il se partage entre concours et contractualisation en fin de période, avec principalement des CDD. La conjoncture se reflète dans les recherches des demandeurs d'emploi : le nombre de demandeurs d'emploi a crû de 2010 à 2019, et leurs recherches d'emploi dans la fonction publique ont augmenté dans des proportions supérieures. Nous reviendrons ultérieurement sur la géographie. En ce qui concerne l'image de bon employeur, nous avons abordé les conditions de travail et les rémunérations.

Pour étudier le sujet de l'attractivité, une approche classique consiste à analyser les recrutements. À cette fin, nous disposons de trois sources principales : la base administrative des concours ; la plateforme Choisir le service public ; et l'enquête sur les emplois vacants, qu'il est envisagé d'étendre à l'ensemble de la

fonction publique. Une autre source d'attractivité réside dans la rémunération, et nous utilisons pour l'étudier le système d'information sur les agents des services publics, issu de la déclaration sociale nominative (DSN). Nous mobilisons par ailleurs diverses enquêtes de la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), notamment celles sur les conditions de travail et les risques psychosociaux, ainsi que l'enquête Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels (SUMER). Durant la crise du Covid-19, les enquêtes TraCov 1 et TraCov 2 ont porté sur le vécu du travail et du chômage, et leurs résultats paraîtront prochainement. Enfin, nous utilisons aussi beaucoup l'enquête Emploi sous l'angle de l'organisation et du temps de travail.

Une dernière manière d'aborder l'attractivité de la fonction publique consiste à s'intéresser aux perceptions des jeunes. À cet égard, l'enquête Génération du Cereq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) comprend un module spécifique sur l'attractivité de la fonction publique pour les jeunes sortant de formation initiale.

Parmi nos principales sources de données, j'insisterai sur les trois premières.

Le Système d'information sur les agents du service public (SIASP) fournit de nombreuses informations sur l'emploi et la rémunération dans les trois versants de la fonction publique, ce qui permet des comparaisons. Cependant, les données ne sont pas toujours récentes (le rapport 2024 portant par exemple sur les données de 2022) et le nombre de variables de description reste limité. De plus, le passage à la DSN en 2022 a entraîné quelques perturbations pour les employeurs publics, compliquant la production des informations. Nous espérons néanmoins gagner en efficacité à l'avenir.

L'enquête Emploi, réalisée annuellement, propose un questionnement très riche. Elle ne présente toutefois pas toujours une cohérence parfaite avec le SIASP. De plus, elle ne porte que sur une semaine de référence et doit être extrapolée sur une année au moyen. Elle permet donc avant tout de suivre une tendance, et non un niveau.

Les enquêtes sur les conditions de travail et les risques psychosociaux, menées en 2013, 2016, 2019 et 2024, portent notamment sur un échantillon spécifique à la fonction publique. Nous nous interrogeons néanmoins sur les possibles biais de sélection liés aux non-réponses.

Concernant les recrutements dans la fonction publique d'État, nous collectons des données ministérielles qui sont généralement de bonne qualité et exhaustives. En revanche, nos informations sont plus limitées s'agissant de la fonction publique hospitalière. Elles proviennent principalement de l'AP-HP (Assistance publique - Hôpitaux de Paris) et du CNG FPH (centre national de gestion de la fonction publique hospitalière). La couverture de la fonction publique territoriale n'est pas non plus exhaustive.

De manière générale, la qualité, le taux de couverture et le périmètre des données administratives peuvent varier, ce qui complique l'analyse des tendances sur le long terme.

Je souhaite aborder un dernier point avant de passer à quelques illustrations pertinentes. Nous peinons à observer les métiers dans nos bases de données, ce qui complique la comparaison des conditions de travail entre agents publics et entre secteurs public et privé. En effet, la qualité des données varie selon les sources et les versants.

Ainsi, le SIASP reprend les nouvelles nomenclatures d'emploi ainsi que des notions de filière intéressantes pour les versants territorial et hospitalier ; en revanche, la nomenclature apparaît plus complexe pour la fonction publique d'État et complique la correspondance avec la PCS (profession et catégorisation sociale).

L'EEC (Enquête emploi en continu) et l'enquête CDT (conditions de travail) permettent de constituer des groupes sociaux et familles de métiers. Nous espérons, pour l'avenir, intégrer le répertoire des métiers de la fonction publique dans le ROM (répertoire de France Travail) et pouvoir collecter ce libellé d'emploi ROM via la DSN. Cela faciliterait les comparaisons entre secteurs public et privé et entre versants du secteur public. Ces libellés pourraient également intégrer les système RH de l'État.

Concernant les recrutements, le nombre de postes offerts reste stable entre 2018 et 2022, mais l'écart se creuse avec le nombre de recrutés. Par ailleurs, les inscriptions diminuent. Une baisse de la sélectivité (ratio entre les présents au concours et les admis) est interprétée comme une moindre attractivité de la fonction publique.

Nous nous intéressons aussi aux surdiplômes des candidats, les personnes recrutées étant généralement beaucoup plus diplômées que ce que requièrent les concours. Dans la fonction publique territoriale, 60 % des personnes sont recrutées sans concours, car la plupart des recrutements concernent la catégorie C. Pour autant, dans ce domaine aussi la sélectivité diminue et il demeure davantage de postes que de recrutés. Dans la fonction publique d'État, on observe une baisse significative de la sélectivité sur la période 2012-2022. Cette baisse est principalement portée par les concours d'enseignants, qui représentent la majorité des recrutements par concours.

J'évoquais le niveau élevé de diplômes des agents. Pour les concours de catégorie A, 65 % des agents ont un bac+5, ce qui n'était pas nécessairement le niveau attendu. Les concours de catégorie B requièrent normalement un niveau bac, mais les deux tiers des agents possèdent un diplôme supérieur. Quant aux agents de catégorie C, ils sont nombreux à avoir plus que le bac. Cette situation de surdiplôme peut engendrer des problèmes de motivation ou d'intérêt au regard des tâches demandées au quotidien.

Concernant la rémunération, nous utilisons le SIASP. Son intérêt réside dans la possibilité de faire des comparaisons sommaires avec le secteur privé, à un niveau agrégé, par groupe social ou décile. Nous pouvons également procéder à des comparaisons entre les versants, les corps et les catégories d'agents publics. Cependant, ces comparaisons s'avèrent délicates car les changements de catégorie sont fréquents dans la fonction publique, ce qui peut fausser les analyses d'évolution salariale. Nous pouvons aussi effectuer des comparaisons entre hommes et femmes.

Nos principaux indicateurs sont les salaires moyens en EQTP (équivalent temps plein). Nous réalisons aussi les distributions de salaires, souvent par déciles, et nous calculons la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP, couvrant les personnes présentes deux années de suite, chez le même employeur et à la même quotité, soit environ deux tiers des agents).

Dans le cadre d'analyses plus détaillées, nous exploitons également les fichiers de paye de la DGFIP (Direction générale des Finances publiques), qui couvre environ 2,2 millions d'agents sur les 2,5 millions que compte la fonction publique d'État.

L'analyse de l'évolution du salaire moyen net en euros constants entre 2009 et 2022 montre une relative stabilité dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale. Parallèlement, le secteur privé a connu une augmentation suivie d'une baisse due à la crise Covid, qui n'a pas été rattrapée depuis compte tenu de la forte inflation actuelle. La fonction publique hospitalière, initialement en difficulté, a vu ses salaires moyens augmenter significativement grâce aux accords Ségur. Leur évolution a même dépassé celle du secteur privé.

S'agissant de la RMPP, elle progresse globalement sur la période, mais moins que dans le secteur privé, même si la fonction publique hospitalière qui a connu une forte hausse en fin de période grâce aux accords Ségur.

François GUILLAUMAT-TAILLET, Insee

Les médecins sont-ils inclus dans les analyses portant sur la fonction publique hospitalière ?

Gaël DE PERETTI, DGAFP

Oui. Nous réalisons parfois des comparaisons sur la base du groupe social, afin de prendre en compte la composition variable des différents secteurs. Ainsi, les praticiens hospitaliers figurent parmi les cadres.

En matière de rémunérations, les professions intermédiaires affichent des niveaux comparables dans le secteur public et dans le secteur privé. Les employés et ouvriers de la fonction publique apparaissent mieux rémunérés que dans le privé, mais la tendance s'inverse chez les cadres — à l'exception notable des médecins.

L'analyse par déciles de revenus fait apparaître des différences entre les versants. Ainsi, la fonction publique territoriale se situe systématiquement en dessous des autres versants, probablement parce qu'elle compte trois quarts d'agents de catégorie C. En revanche, les fonctions publiques d'État et hospitalière affichent des rémunérations supérieures à celles du secteur privé dans les premiers déciles. Cet écart se réduit progressivement jusqu'à s'inverser dans les déciles supérieurs.

Concernant les conditions de travail, l'enquête Emploi montre que les horaires atypiques sont plus fréquents dans la fonction publique que dans le secteur privé, en particulier dans la fonction publique hospitalière. Le travail le week-end, le soir et la nuit y est en effet nettement plus répandu, de même que les horaires alternés. La fonction publique d'État présente également des taux élevés de travail le week-end et le soir (40 % à 50 %).

Les agents publics, notamment hospitaliers, rapportent plus souvent travailler sous pression, devoir interrompre fréquemment leurs tâches ou changer de sujet. Les contraintes varient toutefois selon les catégories : les ouvriers semblent ainsi plus concernés par les contraintes de rythme, tandis que les cadres et professions intermédiaires font face à des interruptions fréquentes et doivent se dépêcher constamment.

Enfin, en ce qui concerne les conflits de valeurs, comme le sentiment de ne pas pouvoir effectuer un travail de qualité, les différences entre secteurs public et privé apparaissent moins marquées. Le sentiment d'inutilité apparaît néanmoins moins prévalent dans la fonction publique. Certains, notamment dans le secteur hospitalier et particulièrement les femmes, éprouvent tout de même des difficultés à effectuer correctement leur travail par manque de temps, mais le manque d'effectifs semble mieux reconnu dans le secteur public.

Le questionnement relatif aux absences pour raison de santé a évolué en 2021 dans l'enquête Emploi. Les données de 2023 permettront d'identifier une éventuelle rupture de série. Le profil d'absence semble similaire entre les secteurs public et privé en début de période, mais les absences ont fortement augmenté, en nombre comme en durée, dans la fonction publique à partir de la crise Covid, alors qu'elles sont revenues à la normale dans le secteur privé. Il convient toutefois de rappeler que, même en l'absence de confinement, le Covid circulait toujours. Or les agents publics sont beaucoup plus en contact avec le public et donc beaucoup plus exposés au risque de contamination. Tel est particulièrement le cas dans la fonction publique hospitalière et parmi les enseignants.

Le temps partiel sert principalement pour s'occuper d'enfants ou de proches. Le statut influence grandement le recours au temps partiel, les raisons invoquées différant. Ainsi, les contractuels en CDD sont plus enclins à vouloir travailler davantage, leur temps partiel n'étant pas toujours choisi.

L'enquête Génération du Cereq est menée auprès de jeunes, trois ans après leur sortie de formation initiale. Elle révèle qu'un sur cinq travaille ou a travaillé dans la fonction publique, un sur quatre a envisagé ou tenté d'y travailler, et un sur deux n'envisage pas du tout d'y travailler. Parmi ceux qui ont quitté la fonction publique, un tiers cite le manque de perspectives, un quart le désir de changer de métier, et la moitié les conditions de travail. La plupart ont quitté la fonction publique pour changer de métier, parce que leur contrat n'a pas été renouvelé ou parce qu'ils ont échoué à un concours. Les principales motivations pour travailler dans la fonction publique sont similaires entre ceux qui y travaillent, y ont travaillé ou ont essayé d'y travailler. Ceux qui y travaillent sont avant tout motivés par l'idée de servir l'intérêt général, tandis que ceux qui ont essayé d'y travailler sont plus attirés par la sécurité de l'emploi et le salaire, notamment pour les emplois peu qualifiés. En effet, la fonction publique se trouve mieux positionnée que le secteur privé s'agissant de ces emplois.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je vous remercie de ce panorama très complet et riche.

2. Panorama des difficultés d'attractivité des versants de la Fonction publique : comment les mesurer et les comparer ?

Antoine NABOULET, France Stratégie, Département Travail, Emplois et Compétences

Cette présentation se fera à deux voix, avec Emmanuelle PROUET qui pilote le projet sur l'attractivité de la fonction publique. Notre approche complète ce qui vient d'être exposé, puisque nous cherchons à questionner cette masse d'informations sous l'angle de l'attractivité.

Emmanuelle PROUET, France Stratégie

Nous avons inscrit ce projet au programme de travail de France Stratégie en 2023 avec un double objectif. Le premier consiste à objectiver les difficultés d'attractivité dans la fonction publique, qui constitue un sujet de préoccupation croissant et recouvre à la fois le recrutement et la fidélisation. Le second consiste à comprendre si ces difficultés sont spécifiques ou non à la fonction publique, dans un contexte marqué par

des difficultés de recrutement générales sur le marché du travail, dont nous devons par ailleurs comprendre si elles sont conjoncturelles ou non. Nous souhaitons aussi identifier les déterminants de ces difficultés, leurs interactions et leur évolution.

Nous avons examiné les trois versants de la fonction publique, tous statuts confondus, selon une approche transversale mais avec deux focus (sur les enseignants et les métiers du numérique). Ces choix répondent à des enjeux quantitatifs et qualitatifs importants pour les missions de service public. Nous avons souhaité donner à notre analyse une profondeur historique mais aussi prospective, en mobilisant nos travaux habituels sur l'emploi dans le secteur privé pour les déployer dans le secteur public. Nous nous sommes notamment appuyés sur les travaux de prospective des métiers à l'horizon 2030, publiés avec la Dares.

Notre approche se veut aussi comparative avec le secteur privé afin de déterminer ce qui est spécifique ou non à la fonction publique dans ces difficultés d'attractivité. Nous avons également envisagé des comparaisons internationales.

Ce travail est toujours en cours, ce qui explique que nous ne présentons pas encore de résultats définitifs. Nous sommes confrontés à de nombreuses difficultés méthodologiques dans la réalisation de cette étude ambitieuse.

Pour mener à bien cette mission, nous avons mobilisé les ressources existantes de la DGAFP et d'autres administrations, mais aussi conduit des travaux complémentaires. Nous avons ainsi commandé une enquête qualitative reposant sur une trentaine de focus groups. Il s'agissait d'interroger des viviers, c'est-à-dire des jeunes issus de formations qui les rendent susceptibles d'intégrer la fonction publique (enseignement, numérique).

Nous avons également mené des focus groups avec des agents, en ciblant des métiers spécifiques ou en adoptant une vision transversale. Enfin, nous avons réalisé des entretiens avec des agents ayant démissionné de la fonction publique.

Ces travaux sont complétés par des analyses statistiques, visant notamment à étudier l'évolution des viviers étudiants et des filières universitaires afin de comprendre à quel moment nous perdons de potentielles recrues. Nous actualisons aussi des études sur la mobilité intergénérationnelle et intragénérationnelle à l'entrée dans la fonction publique et en cours de carrière, ainsi que des travaux sur les salaires, la qualité de l'emploi et la prospective des métiers.

Dans ce cadre, nous sommes confrontés à de grandes difficultés, notamment en termes de données. Il s'avère en effet ardu d'avoir une vision transversale en raison de la multiplicité des sources et de l'hétérogénéité des informations selon les versants et les métiers. La comparaison avec le secteur privé s'avère complexe, en particulier pour l'approche métier. La profondeur temporelle varie en outre selon les versants, compliquant les analyses historiques.

Enfin, il est délicat de combiner les différents déterminants de l'attractivité, tels que le salaire, les conditions de travail, le sens du métier et le statut, qui s'entremêlent dans les perceptions des jeunes entrant sur le marché du travail. Notre défi consistera à restituer ces interactions dans notre analyse.

Antoine NABOULET, France Stratégie, Département Travail, Emplois et Compétences

Nous disposons donc de très nombreux axes d'entrée. Le premier concerne l'évolution de l'emploi public, qui bénéficie de sources multiples mais dont les frontières apparaissent parfois floues selon les publications. Ainsi, le dénombrement des agents n'est pas toujours évident, certains retenant par exemple le droit applicable et le statut de l'employeur pour comptabiliser les agents.

Nous disposons de diverses sources pour appréhender le périmètre de la fonction publique, telles que la notion d'APU en comptabilité nationale ou celle de fonction publique dans le SIASP, alors que l'enquête Emploi en continu comporte des éléments plus déclaratifs. Les comparaisons public-privé ne convergent pas toujours parfaitement en niveau ou en évolution, ce qui complique l'analyse sur le long terme. Enfin, des spécificités de composition ou de trajectoire dans chaque versant de la fonction publique et chaque métier jouent.

Un deuxième axe d'entrée pour appréhender l'attractivité concerne les flux d'entrée dans la fonction publique. Nous avons déjà évoqué les concours, auxquels nous nous intéressons nous aussi, mais cette

approche peut se révéler réductrice car les données sur les concours sont parfois imparfaites et ne prennent pas en compte la part croissante du recrutement contractuel.

Un troisième axe porte sur les flux de sortie (démissions, ruptures conventionnelles, mobilités et fins de carrière), un aspect plus récent dans l'analyse de l'attractivité. Il s'agit de comprendre s'il existe un phénomène de sortie plus massif aujourd'hui, notamment vers le secteur privé.

Enfin, nous nous proposons de questionner l'attractivité au regard des besoins futurs. Nous menons à cette fin des exercices de prospective des métiers et des qualifications à l'horizon 2030, en lien avec la Dares. Cette approche tient compte des facteurs démographiques, mais aussi de décisions politiques qui détermineront le niveau de l'emploi public à l'avenir.

Nous nous appuyons sur les données de l'Insee et de l'administration s'agissant des estimations d'emploi sur la période 1991-2022, même si elles varient légèrement selon les sources pour des raisons méthodologiques (5,9 millions selon la DGAFP contre 5,7 millions pour l'Insee).

L'analyse comparative de l'évolution de l'emploi public et privé dépend aussi fortement de la période considérée. Par exemple, entre 2019 et 2022, nous observons une accélération de l'emploi privé.

Dans nos exercices de prospective, nous raisonnons plutôt par métiers, en projetant les besoins de recrutement à partir notamment des tendances démographiques pour chaque profession.

Concernant l'attractivité salariale, il est évidemment possible de comparer les niveaux moyens de rémunération par catégorie, mais nous examinons aussi l'évolution absolue du pouvoir d'achat des agents publics, et son évolution relative par rapport au secteur privé. Nous mobilisons pour cela divers indicateurs tels que le salaire net moyen en équivalent temps plein, la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), la valeur du point d'indice et le traitement net indiciaire.

Nous proposons également une approche longitudinale, analysant les trajectoires salariales sur plusieurs décennies grâce au panel salarié qui existe depuis longtemps. Cette méthode nous permet de suivre l'évolution des carrières dans les secteurs public et privé sur plusieurs décennies.

Cependant, nous rencontrons des difficultés méthodologiques, notamment pour établir des comparaisons pertinentes entre les secteurs public et privé. Les changements dans la structure des postes et le vieillissement de la population influent sur les évolutions moyennes des salaires, même sur une période de dix ans. Nous nous efforçons de prendre en compte ces facteurs dans nos analyses pour obtenir une image plus précise de la dynamique salariale dans la fonction publique.

Si nous souhaitons raisonner uniquement sur la politique salariale, nous devons considérer l'effet strict du salaire hors effet de composition. Nous menons aussi des travaux sur la caractérisation des employés et ouvriers dans le SIASP ou la classification des agents publics. À cet égard, nous distinguons les titulaires et les contractuels, sans pour autant omettre les « autres », une catégorie qui regroupe par exemple les médecins de la fonction publique hospitalière ou les enseignants du privé. Nous devons en tenir compte dans nos comparaisons salariales entre contractuels et titulaires.

Pour caractériser un panel en trajectoires, nous nous intéressons au salaire d'entrée et nous observons les jeunes entrants, définis comme les 18-25 ans. En effet, nous ne pouvons pas déterminer avec précision leur moment d'entrée dans la fonction publique.

Nous mettons souvent en regard deux indicateurs principaux : le salaire net en équivalent temps plein et la RMPP. Ces deux mesures racontent en effet des histoires différentes sur l'évolution des salaires dans la fonction publique par rapport au secteur privé. Notre défi consiste à les relier afin de caractériser des trajectoires.

Emmanuelle PROUET, France Stratégie

Une dernière illustration porte sur les conditions de travail et la qualité de l'emploi, déterminants importants de l'attractivité. Dans ce domaine, il convient avant tout de questionner la définition même de la qualité de l'emploi, qui recouvre à la fois celle vécue par les agents en poste et celle perçue de l'extérieure s'agissant de l'attractivité. Nous devons identifier les facteurs qui entrent en jeu dans cette satisfaction, mais aussi comment ils interagissent avec d'autres déterminants, notamment la rémunération. Il faut en outre définir les notions de sens et de satisfaction au travail.

Dans ce domaine, nous nous inscrivons dans la prolongation des travaux menés par Vincent DONNE et Christine ERHEL au sein de France Stratégie l'année dernière sur la qualité de l'emploi selon une approche par métier. Ces travaux faisaient eux-mêmes suite à des travaux sur la qualité de l'emploi dans les métiers de la deuxième ligne durant la pandémie. Leur méthodologie et leurs indicateurs reposent à la fois sur la nomenclature des FAP et diverses sources (base Tous salariés, enquête Emploi, enquête Conditions de travail, enquête Formation et qualification professionnelle). Leurs indicateurs objectivent six dimensions : salaire, conditions d'emploi, conditions de travail, temps de travail, trajectoires et carrières, représentation des salariés. Il est dès lors possible de positionner et comparer les métiers.

Désormais, nous déclinons ces travaux afin de comparer les situations des salariés du public et du privé sous l'angle des métiers. Les différences dans les nomenclatures des métiers ne facilitent cependant pas la tâche. S'agissant du secteur public, nous recourons aux FAP en dépit de leurs imperfections. Nous avons identifié des FAP publiques, regroupant majoritairement des salariés du secteur public, telles que les catégories A, B, C et assimilées, les métiers de la sécurité (armée, police, pompiers) et les enseignants (incluant ceux des écoles privées sous contrat).

Nous examinons ensuite les FAP mixtes, combinant emplois publics et privés. Les métiers du soin, notamment les infirmiers et aides-soignants, présentent une répartition d'environ 40-60 ou 50-50 entre public et privé. Les professionnels de l'action culturelle, de l'action sociale et les agents d'entretien constituent également des FAP mixtes intéressantes, avec des effectifs importants et des difficultés de recrutement, particulièrement dans la fonction publique territoriale. Au sein de ces FAP mixtes, soit nous comparerons entre public et privé, soit nous tenterons de comparer des FAP publiques et des FAP privées, par exemple les métiers de la sécurité publique et la FAP des agents de sécurité et de surveillance du privé. Cette méthodologie, imparfaite, comporte des limites, mais présente tout de même un intérêt pour analyser certains indicateurs.

Une difficulté tient à un problème d'effectif lors des décompositions, qui ne permettent pas toujours de descendre jusqu'au niveau du statut ou du versant. Du reste, la construction même des indicateurs présente des limites de par la multiplicité des sources, champs et périodicités.

Pour autant, nous pouvons effectuer quelques comparaisons, par exemple parmi les agents d'entretien du public et du privé. Nous disposons également d'indicateurs synthétiques de satisfaction professionnelle.

Malgré ces difficultés, nous espérons présenter des résultats intéressants d'ici la fin de l'année. Nous suivons avec intérêt les travaux en cours de la DGAFP et de la Dares afin d'approfondir ces comparaisons.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je remercie Emmanuelle PROUET et Antoine NABOULET de leur présentation. Nous avons prévu un premier temps d'échange afin de vous permettre de réagir et de poser vos premières questions sur les deux panoramas présentés.

Yvon SERIEYX, UNAF

J'insiste sur l'importance d'analyser plus en détail les flux dans les données dont nous disposons, et de s'intéresser, parmi les modes de sortie, aux contrats non renouvelés, souvent à la demande du salarié. Il s'agit d'un type d'interruption de carrière. Au-delà de l'étude des flux, nous devrions exploiter au maximum les données de trajectoire, à savoir ce qui se passe dans les 18 mois suivant l'interrogation d'une personne pour l'enquête Emploi ou dans les enquêtes Générations du Cereq, mais aussi l'EDP (Échantillon démographique permanent), même si les informations y restent limitées à la classification du métier. Nous devrions croiser ces données avec les événements de la vie familiale.

Par ailleurs, France Stratégie n'aborde la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle que sous l'angle des horaires de travail, alors qu'elle ne s'y réduit pas. Devenir parents change en effet la perception et les attentes professionnelles d'un individu, générant des besoins accrus en temps et en ressources financières. S'agissant des soignants, par exemple, le maintien d'horaires aléatoires, l'absence de perspectives d'évolution et des revenus qui stagnent peuvent expliquer des départs massifs ou des effets de sélection à la naissance d'un premier enfant ou lors d'un projet de parentalité.

Concernant les conditions de travail, je tiens à rappeler que le principal conflit de rôle des individus réside dans la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, les responsabilités familiales étant prioritaires. Il

est donc essentiel d'adopter une approche plus fine et constante de cette problématique, en considérant non seulement les horaires mais aussi les revenus et les perspectives d'évolution professionnelle.

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Le sujet de la santé au travail a été très peu évoqué jusqu'à présent. Mon intérêt est peut-être influencé par l'intercommission de la semaine dernière sur ce thème. Quelles informations spécifiques existent sur la santé au travail des agents des trois fonctions publiques ? Des sources sont-elles exploitées et publiées sur ce sujet ?

Claire JOUTARD, CFE-CGC Insee

Je reviens moi aussi sur le contexte familial, qui me semble insuffisamment pris en compte dans votre présentation. Cet aspect est particulièrement important lorsqu'on devient parent, surtout chez les femmes, qui connaissent souvent un décrochage professionnel à l'arrivée du premier, deuxième ou troisième enfant. Cette dimension manque dans les analyses pour bien évaluer l'attractivité et les choix ou non-choix d'emploi des parents.

Le contexte territorial constitue également un facteur crucial, car l'offre d'emploi varie considérablement selon les zones d'habitation, en étant plus ou moins tournée vers le secteur public. Cette dimension territoriale mériterait d'être davantage explorée.

Parmi vos constats, vous indiquez que les candidats sont de plus en plus diplômés, voire surdiplômés par rapport au niveau du concours, ce qui suggère que la fonction publique reste attractive.

Je trouve en revanche problématiques les résultats que vous présentez sur les rémunérations, car les comparaisons ne tiennent pas compte de l'âge des personnes. Le moindre recrutement dans la fonction publique entraîne actuellement une baisse de la part de l'emploi public dans l'emploi total. De plus, les personnes plus âgées gagnent davantage, ce qui influe sur les comparaisons public-privé.

L'enquête Cereq soulève des questions intéressantes sur l'attraction des jeunes envers la fonction publique. Il serait utile de disposer d'une évolution dans le temps, car les motivations des jeunes générations en matière d'emploi semblent évoluer actuellement. Aurons-nous prochainement des données plus récentes ? Les critères d'attractivité changent-ils ?

Enfin, nous émettons une réserve sur votre diapositive comparant les agents d'entretien du public et du privé. Il s'agit certes de la même famille professionnelle, mais les missions remplies par ces agents dans les secteurs public et privé peuvent être très différentes. Il faudrait s'assurer que nous comparons bien des métiers et des travaux similaires au sein des familles professionnelles.

Je vous remercie de vous intéresser à cet enjeu qui est primordial pour nous.

Gilles OBERRIEDER, CGT Fonction publique

J'aurai quatre réflexions à la suite de ces présentations.

Premièrement, l'attractivité ne se limite pas à la rémunération, bien qu'elle y soit liée. Disposer d'éléments statistiques permettant une comparaison entre le privé et le public en matière de rémunération est crucial, mais demeure difficile malgré des sources abondantes. Depuis 15 ans que je participe aux négociations salariales dans la fonction publique, ce problème persiste. Deux éléments émergent ces dernières années toutefois : le SNPT (salaire moyen par tête) et la RMPP (rémunération moyenne des personnes en place). Entre 2009 et 2022, le décrochage du SNPT entre public et privé atteint environ 6 %, tandis que pour le RMPP, il varie entre 15 % et 20 %. Dès lors, quel indicateur choisir ? Le Gouvernement privilégie évidemment celui montrant le moindre décrochage, dans nos discussions. Selon moi, un SNPT comparable au privé avec une profondeur historique et corrigé des effets structurels de l'emploi public pourrait être pertinent pour mesurer le décrochage moyen dans la rémunération des agents publics par rapport au secteur privé.

Deuxièmement, certains éléments relatifs à l'évolution de carrière des agents publics, notamment en termes de rémunération, apparaissent dans les rapports du COR (Conseil d'orientation des retraites) mais restent absents des discussions institutionnelles. L'initiative de France Stratégie sur cette question apparaît donc positive.

Troisièmement, définir une troisième catégorie d'agents dans la fonction publique (médecins, enseignants du privé) ne sert à rien. Il convient avant tout de bien définir la deuxième catégorie, à savoir les contractuels.

Enfin, il s'avère difficile de déterminer les métiers pénibles dans la fonction publique en raison du statut particulier des fonctionnaires. Cependant, un répertoire de métiers existe et peut être utilisé pour tracer des comparaisons avec le secteur privé. Nous y sommes favorables, sous réserve que ces comparaisons incluent les conditions de travail afin d'informer les politiques publiques sur la pénibilité. Nous avons besoin d'informations objectives sur divers métiers de la fonction publique pour mieux accompagner les carrières et gérer les retraites, car celles dont nous disposons aujourd'hui restent assez macro.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Le cœur du problème de la comparaison semble résider dans les différences de métiers entre le public et le privé. La moyenne des rémunérations ne permet pas une comparaison pertinente, étant donné la composition très différente des professions dans les deux secteurs. Dans quelle mesure est-il envisageable d'établir une nomenclature commune entre la fonction publique et le secteur privé ? Avons-nous une idée précise du délai nécessaire pour parvenir à une mesure intégrée des deux secteurs ?

Nous allons maintenant entendre les réponses aux différentes questions, sachant qu'un deuxième temps d'échange viendra après deux autres présentations, notamment sur l'attractivité des territoires, qui répondront en partie aux interrogations soulevées.

Gaël DE PERETTI, DGAFP

De nombreuses questions ont porté sur les enjeux familiaux et les effets de la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle. L'une des principales difficultés actuelles réside dans le manque d'informations sur la situation familiale des agents au sein du SSM Fonction publique. Ainsi, le SIASP et la base Tous salariés ne comportent aucun élément sur la famille. Pour analyser les impacts sur les carrières, il conviendrait d'utiliser des données longitudinales. L'enquête Emploi, de 18 mois, ne permet pas une analyse approfondie des carrières. L'EDP pourrait être apparié avec des données fiscales, mais cela représenterait un chantier conséquent. Notre équipe n'est pas actuellement équipée pour le mener, mais d'autres services pourraient peut-être apporter leur expertise sur ce sujet.

Benoît OURLIAC, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

Actuellement, l'Échantillon démographique permanent est le seul dispositif statistique permettant d'étudier les liens entre le contexte familial et la vie professionnelle. Cependant, avec seulement 3 % de la population représentée, il ne permet pas d'analyser de nombreux métiers en détail.

Nous avons néanmoins pu mener une étude sur les infirmières, notamment concernant le lien entre maternité et trajectoire professionnelle. Ce choix s'explique par le nombre important d'infirmières dans la fonction publique hospitalière (environ 300 000 personnes), qui permet d'obtenir des résultats significatifs même avec un échantillon de 3 %. Peu d'autres métiers de la fonction publique le permettent. Cette étude révèle que la maternité n'influence pas la décision des infirmières de quitter le marché du travail ou l'hôpital public. En revanche, elle influe sur le passage au temps partiel et les infirmières ont plus de facilité à rester en emploi en optant pour le temps partiel dans le secteur public que dans le secteur privé.

Gaël DE PERETTI, DGAFP

La santé au travail demeure un sujet complexe. Pour notre part, nous suivons deux indicateurs : la part des personnes absentes pour raison de santé et le nombre de jours d'absence pour raisons de santé. Nous avons bien conscience que ces indicateurs restent relativement frustes, mais nous les suivons au fil du temps grâce à l'enquête Emploi depuis 2014. Il convient toutefois de noter que toutes les absences ne sont pas nécessairement liées aux conditions de travail.

Il me semble par ailleurs que l'enquête Emploi commence à intégrer des questions inspirées du GALI (*global activity limitation indicator*). Le mini-module européen fournit également des indicateurs sur l'état de santé général, que nous pourrions exploiter pour tracer des comparaisons entre secteurs public et privé.

Concernant l'attractivité territoriale de la fonction publique, le rapport annuel de 2020 a fait apparaître un plus fort ratio d'emploi public dans le Sud et outre-mer, notamment en raison de la nécessité de maintenir des services sur de petits territoires. L'Île-de-France se distingue pour sa part par la forte concentration de la

fonction publique d'État. Globalement, les personnes travaillent plus souvent dans leur département de naissance dans le secteur privé que dans la fonction publique.

La question du niveau de diplôme soulève des enjeux d'inégalité d'accès à l'emploi et d'adéquation entre qualifications et postes occupés. Cela pose des défis en termes d'attractivité et de fidélisation des agents surdiplômés.

Les comparaisons avec l'âge seraient sans doute pertinentes, mais nous devons aussi opérer des choix. À ce jour, nous regardons assez peu l'âge, hormis dans les comparaisons entre hommes et femmes. Depuis quatre ans, nous utilisons un outil pour comprendre l'origine des écarts de rémunération entre hommes et femmes, basé sur trois composantes : la ségrégation professionnelle (soit le fait que les hommes occupent souvent des métiers plus rémunérateurs que les femmes, et qui pèse le plus dans ces différences de salaires) ; les effets démographiques (position dans la grille, vitesse de promotions, ancienneté) ; les effets de prime (dont le temps partiel, plutôt féminin, et les heures supplémentaires, plutôt masculines). Nous avons publié une étude fin 2022 sur le sujet, et nous préparons un quatre-pages sur les écarts de rémunération entre hommes et femmes, incluant la question de l'âge.

L'enquête Génération pose problème dans la mesure où le module relatif à l'attractivité de la fonction publique n'y figure pas toujours et change. Nous espérons toutefois exploiter prochainement la deuxième vague de cette enquête, six ans après la sortie de formation initiale, donc étudier le parcours des personnes ayant travaillé dans la fonction publique et leurs aspirations. J'ai cru comprendre que l'avenir de cette enquête Génération était en question, ce qui impliquera de rechercher d'autres solutions.

Plusieurs questions ont porté sur les indicateurs. Plus nous en avons, plus c'est intéressant, chacun ayant ses forces et ses faiblesses. Ainsi, le SMPT, la RMPP et le salaire moyen apportent des éclairages complémentaires sur les comparaisons entre secteurs public et privé. Je vous recommande la lecture de l'article de blog relatif aux différents indicateurs de salaire, qui nous permettent d'aborder différents angles.

Afin de suivre les carrières, nous envisageons d'exploiter la base Tous salariés, mais cela s'avère complexe. Nous commençons à en discuter avec l'Insee.

Enfin, en matière de pénibilité, la principale difficulté réside dans sa définition même. Sans une définition statistiquement exploitable, il reste compliqué d'aborder ce sujet.

Antoine NABOULET, France Stratégie

Concernant les indicateurs salariaux, nous ne visons pas un indicateur unique, mais plutôt un faisceau d'indicateurs pertinents permettant de mesurer une perte d'attractivité relative ou d'objectiver ce qu'expriment des enquêtes qualitatives. Nous explorons différentes pistes pour comparer des trajectoires salariales entre public et privé, afin de caractériser une éventuelle évolution différenciée sur la dernière décennie.

S'agissant de l'âge, nous nous employons à contrôler les évolutions des moyennes en intégrant un ou deux paramètres sur dix ans, notamment la répartition hommes-femmes et la composition par catégorie sociale, afin de chiffrer précisément l'impact de chaque composante.

Il est vrai que nous n'entrerons pas dans les détails de la dimension familiale, mais nous abordons la question du temps de travail et de l'attractivité au-delà de la rémunération. Nous examinons ainsi la souplesse des modalités de travail, particulièrement pour les femmes lors de l'arrivée des enfants. Dans nos comparaisons, nous neutralisons l'effet du temps de travail pour mesurer un pur effet salarial. Cependant, nous réfléchissons à l'intérêt de raisonner en termes de rémunération globale, comme la Depp, ce qui pourrait modifier les moyennes calculées sous l'effet des temps partiels. Une question porte sur l'attractivité du secteur public liée aux possibilités qu'elle offre en termes de flexibilité dans le temps de travail. Cela peut être un facteur d'attractivité pour certains, mais aussi un motif de départ pour d'autres, notamment dans le domaine de la santé. Nous reconnaissons la complexité de ces enjeux et la nécessité d'approfondir notre analyse sur ces aspects.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je vous remercie de cette discussion enrichissante. Après avoir abordé le sujet globalement, nous allons désormais nous concentrer sur le cas spécifique des enseignants.

3. Mesurer les différences d'attractivité du métier d'enseignant selon les territoires

Guillemette BUISSON, cheffe du Bureau des études statistiques sur les personnels de l'Éducation nationale à la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'Éducation

Dans le cadre de la problématique globale de l'attractivité des métiers de la fonction publique, je souhaite aborder spécifiquement la situation des enseignants et les disparités territoriales qui les concernent. En effet, la question de l'attractivité ne se pose pas de la même manière selon les métiers. Nous examinerons d'abord la situation particulière des enseignants en termes de conditions de travail et de recrutement par concours. Puis nous verrons comment la question de l'attractivité se pose selon les territoires. Nous aborderons la disparité territoriale pour les enseignants du premier degré, avant de nous intéresser aux enseignants du second degré. Pour ces derniers, s'ajoute en effet à la question de la disparité territoriale celle de la disparité disciplinaire.

Quelles spécificités présentent les enseignants, de manière générale, en termes de conditions de travail ? Les enquêtes Conditions de travail de la Dares suivent un indice de contrainte. En 2019, elles révèlent que les enseignants, en comparaison avec les autres cadres de la fonction publique d'État et du privé, subissent davantage de contraintes de postures physiques, mais aussi de reconnaissance, d'évaluation, d'intensité de travail et d'exigence émotionnelle.

Malgré cela, les enseignants déclarent plus souvent que les autres cadres que leurs horaires s'accordent très bien avec leurs engagements familiaux (43 % pour les enseignants du premier degré et 45 % pour les enseignants du second degré, contre 40 % pour les autres cadres). Cet avantage a toutefois diminué entre 2013 et 2019 car les autres cadres se sont rapprochés de la situation des enseignants.

Par ailleurs, les enseignants expriment plus fréquemment que les autres cadres souhaiter rester dans leur métier jusqu'à la retraite et se sentir utiles. Cependant, ils se sentent moins capables de poursuivre leur travail jusqu'à la retraite et moins reconnus que les autres cadres.

Les recrutements d'enseignants par concours externes apparaissent moins attractifs que ceux de l'ensemble de la fonction publique d'État. En 2022, on comptait deux candidats présents pour un admis dans le premier degré et trois candidats présents pour un admis dans le second degré, contre cinq dans la fonction publique d'État. La réforme des concours en 2022, portant le diplôme requis du master 1 au master 2, a sans doute influé mécaniquement sur ces chiffres. En 2023, le nombre de présents pour un admis a certes augmenté dans le premier degré, passant à trois, mais il reste inférieur au niveau pré-réforme. Quant au second degré, il ne connaît aucune augmentation.

Le taux de couverture (postes ouverts au concours et couverts par des admis) a progressé entre 2022 et 2023, mais demeure en deçà du niveau d'avant la réforme, avec plus d'un poste sur dix non couvert.

Sur le long terme, le nombre de présents pour un admis baisse dans le premier degré depuis une dizaine d'années, après une période de stabilité au début des années 2000 (environ cinq présents pour un admis). Pour le second degré, le chiffre oscille entre trois et cinq depuis 2010.

Ces données de concours masquent des disparités territoriales, particulièrement pour le premier degré où les concours sont organisés au niveau académique. Dans le second degré, les concours étant organisés par discipline, les disparités se manifestent plutôt entre les matières.

Une analyse a porté sur le premier degré, en écartant l'académie de Dijon en raison d'une situation particulière liée à un report de postes non pourvus au concours interne vers l'externe. Dans les autres académies, le nombre de présents pour un admis varie considérablement. Il est inférieur à deux dans les académies de Créteil, Versailles et Paris, mais dépasse cinq dans les académies de Clermont-Ferrand, et Rennes, ainsi qu'en Polynésie, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique. En matière de taux de couverture, la majorité des académies parviennent à pourvoir leurs postes ouverts dans le premier degré, à l'exception de la Guyane, Créteil, Versailles et Mayotte.

Outre cette disparité dans les concours externes, le recours aux contractuels varie selon les territoires. Bien que moins de 3 % des enseignants du premier degré public soient contractuels, leur proportion augmente dans les académies où les taux de couverture aux concours sont les plus faibles. Ainsi, la Guyane et Mayotte comptent respectivement 13 % et 28 % de contractuels parmi leurs enseignants du premier degré, et les académies de Créteil et Versailles en comptent près de 7 % et 5 %. Cette situation révèle non

seulement les difficultés de recrutement par concours externe, mais également une certaine attractivité du métier d'enseignant pour des profils différents, notamment des personnes en reconversion pour qui la voie contractuelle offre un accès plus aisé à la profession.

Pour le second degré, la situation diffère car les concours sont nationaux, ce qui ne permet pas d'analyser les différences d'attractivité entre territoires. Les disparités portent plutôt sur le type de concours et les disciplines.

L'agrégation affiche plus de cinq candidats présents pour un admis, avec un taux de couverture des postes proche de 100 %. En revanche, pour le CAPES (certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré) et le CAPLP (certificat d'aptitude au professorat de lycée professionnel), il y a moins de trois candidats pour un admis et 20 à 30 % des postes restent non pourvus. Au sein même du CAPES, les disciplines scientifiques peinent davantage que les disciplines littéraires et les langues à couvrir les postes ouverts, et parmi les langues, l'anglais attire plus de candidats que l'espagnol. Pour le CAPLP, les taux de couverture sont plus faibles dans les disciplines d'enseignement général que dans les disciplines professionnelles.

Pour analyser les disparités d'attractivité sous l'angle territorial, il convient d'abandonner l'approche par concours pour nous intéresser aux mobilités des enseignants. Le taux de migration net entre novembre 2022 et novembre 2023 est le plus négatif pour les académies de Créteil (-4,1 %) et Versailles (-3,1 %), alors qu'il est le plus positif pour Montpellier et Bordeaux. La Guyane et l'académie d'Amiens connaissent des baisses plus modérées.

La part des enseignants avec peu d'ancienneté peut constituer un autre indicateur de l'attractivité territoriale, l'ancienneté faisant gagner des points et permettant de quitter un territoire. Une part importante de jeunes enseignants sur un territoire pourrait donc traduire leur moindre attractivité. En moyenne, 11 % des enseignants du second degré public ont moins de cinq ans d'ancienneté. Cette proportion atteint 23 % à Créteil et 22 % à Versailles, contre moins de 5 % à Rennes et en Martinique. Les académies de Lille, Orléans-Tours, Amiens, de la Guyane et de Mayotte se situent également au-dessus de la moyenne nationale.

Des informations complémentaires sont disponibles dans le panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, notamment sur les rémunérations, le bien-être et les départs volontaires, qui peuvent éclairer davantage la question de l'attractivité du métier d'enseignant.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je vous remercie de cette présentation. Nous poursuivons sur ce thème des enseignants avec Camille TERRIER, professeure à l'université Queen Mary de Londres, qui va nous exposer ses travaux de recherche portant sur les décisions de mutation.

4. Attractivité des territoires et des établissements dans les décisions de mutation des enseignants

Camille TERRIER, Université Queen Mary de Londres

Ma présentation complétera ce qui vient d'être dit. Mon projet d'étude souligne l'importance de l'attractivité des territoires et des établissements, ainsi que la mobilité des enseignants, dans l'attractivité globale de la profession enseignante. En tant que professeure à l'université Queen Mary à Londres et membre du Conseil scientifique de l'Éducation nationale, j'ai beaucoup travaillé sur la mobilité des enseignants entre territoires et établissements ces dix dernières années. Elle s'avère cruciale pour l'attractivité de la profession pour deux raisons principales.

Premièrement, les enseignants ne choisissent pas leur affectation, mais sont soumis à un processus centralisé. Environ 50 % des enseignants néo-titulaires sont affectés dans seulement trois académies sur les 30 existantes : Créteil, Versailles et Amiens. Or les académies peu attractives doivent remplacer les enseignants titulaires qui les quittent, souvent par des néo-titulaires. Cela peut décourager les nouveaux entrants dans la profession, même si nous manquons sans doute de bonnes statistiques sur le rôle des facteurs de mobilité dans l'attractivité de la profession.

Deuxièmement, beaucoup d'enseignants demandent à changer d'académie ou d'établissement après quelques années. Les données de la Depp montrent bien les flux observés entre académies, mais pour quatre enseignants qui obtiennent une mobilité, six autres en font la demande sans l'obtenir. Considérer ces

vœux non satisfaits permettrait de mieux cerner les différences d'attractivité entre académies, et les amplifierait.

Dans le cadre de ma thèse, en 2013, j'ai pu accéder aux données de la Direction des ressources humaines du ministère de l'Éducation nationale sur les vœux de mobilité des enseignants, ce qui m'a permis de mener des recherches approfondies sur ce sujet. Ces informations intéressantes ne sont toutefois pas transmises à la Depp de manière régulière, ce qui l'empêche de compléter ses travaux sur l'attractivité des territoires.

Au cours des derniers mois, nous avons initié un projet tripartite ambitieux en partenariat entre le Conseil scientifique, la DGRH du ministère et le cabinet. Il fait suite à une déclaration de Gabriel ATTAL, alors ministre de l'Éducation nationale : *« Pour moi, la priorité aujourd'hui, c'est aussi d'avancer sur les autres leviers d'attractivité, donc d'attractivité de la profession, que sont la formation, le déroulement de carrière, les conditions de travail. Nous devons également réfléchir aux mutations. Certains jeunes peuvent vouloir devenir enseignants, mais y renoncer en raison des conditions d'affectation lors de l'entrée dans le métier. Pourrait-on, par exemple, donner une garantie ferme à des enseignants quant à leur retour dans leur académie d'origine après une période définie ? S'il y a des mesures qui nous semblent utiles, partagées avec les organisations syndicales et qui peuvent être prises dès le début de l'année 2024 pour avoir un impact sur les candidats qui s'inscrivent en ce moment au concours, je le ferai. »*

Notre projet fait suite à ce vœu d'aider les enseignants leur académie d'origine après leur première affectation. Dans le secteur privé, les enseignants restent généralement dans leur académie d'origine, contrairement au secteur public où les affectations sont souvent imposées. Il existe déjà des moyens au sein du dispositif de mobilité pour faciliter le retour dans l'académie d'origine, notamment les points APV (affectation à caractère prioritaire justifiant une valorisation) destinés aux enseignants en éducation prioritaire. Le système ne peut en effet pas garantir à tous les enseignants qui le souhaitent de rejoindre Bordeaux au bout de cinq ans d'exercice, car les demandes sont trop nombreuses. L'Éducation nationale a donc prévu des bonus pour ce sous-ensemble d'enseignants.

Le dispositif actuel offre une bonification de priorité aux enseignants ayant passé cinq ou huit ans en éducation prioritaire, ce qui fournit deux leviers pour la mobilité. Le premier consiste à rendre l'éducation prioritaire plus attractive, car les enseignants qui y passent du temps bénéficieront de bonus pour rejoindre une académie désirée en cinq ou huit ans. Le second porte sur la période à partir de laquelle les enseignants peuvent profiter de ce dispositif et le nombre de points accordés. Des simulations sur ces éléments permettraient de voir s'ils permettent d'augmenter le nombre d'enseignants qui rejoignent leur académie souhaitée.

Notre objectif est de comprendre les facteurs d'attractivité des établissements scolaires, en particulier ceux de l'éducation prioritaire. Nous cherchons à identifier les caractéristiques qui encouragent ou découragent les enseignants à y candidater. Nous nous intéressons également à l'impact des points APV sur l'attractivité initiale de l'éducation prioritaire et les sorties de ces établissements après cinq ou huit ans.

À ces fins, nous prévoyons d'utiliser des données sur la mobilité des enseignants, si toutefois nous y avons accès. Nous voulons étudier les déterminants de l'attractivité et réaliser des simulations pour comprendre comment les changements de points ou d'autres paramètres affectent l'attractivité des établissements et la mobilité des enseignants. Nos simulations viseront à apporter des réponses quantifiées à deux questions :

– Quelles sont les caractéristiques des établissements qui attirent ou repoussent les enseignants (ex. : catégorie socioprofessionnelle des élèves, résultats scolaires, bonifications salariales, bonus de barème) ? Sur la base des premières réponses, nous pourrions mener des simulations, afin d'évaluer, par exemple, de combien progressent les candidatures dans ces établissements en cas d'augmentation de salaire de 10 %, de diminution dans la taille des classes ou de changement dans leur composition sociale.

– Quel rôle jouent les points APV sur l'attractivité initiale des établissements d'éducation prioritaire, les départs après cinq ou huit ans, et la rapidité avec laquelle les enseignants peuvent retourner dans leur académie d'origine ?

Nous mènerons dans ce domaine des simulations sur, par exemple, l'attribution de points en continu, leur doublement ou leur diminution.

Pour réaliser ces analyses, qui manquent actuellement, nous aurons besoin de deux sources de données. La première concerne la mobilité des enseignants. Il y a dix ans, j'ai pu accéder de manière exceptionnelle aux données de la DGRH, mais elles n'ont jamais été partagées depuis. Nous sommes en discussion pour y accéder, car elles sont essentielles à notre étude. La seconde source consisterait en une enquête auprès

des enseignants pour comprendre plus finement les caractéristiques des établissements qui les attirent ou les repoussent. Nous envisageons de la mener en partenariat avec la DGRH, sous réserve de validation.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je vous remercie de cette présentation très stimulante. Nous touchons au terme des exposés de cette première session et nous entamons notre discussion finale pour parvenir à l'avis de suivi du moyen-terme.

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Camille TERRIER, avez-vous informé de votre projet les organisations syndicales d'enseignants, qui seront concernées ? Seront-elles impliquées progressivement ?

Camille TERRIER, Université Queen Mary de Londres

Les organisations syndicales jouent un rôle crucial dans le processus de mobilité et j'ai eu de nombreuses interactions avec elles par le passé. Pour l'instant, nous ne disposons pas encore de toutes les autorisations nécessaires à la poursuite de ce projet, mais je vous rejoins sur la nécessité d'impliquer les organisations syndicales. Elles possèdent en effet une connaissance fine de ces questions et des processus de mobilité. Leur point de vue est extrêmement enrichissant pour nous.

Yvon SERIEYX, UNAF

Une donnée importante semble manquer, à savoir l'hétérogénéité de la population en termes de mobilité intrinsèque. Des frictions significatives s'ajoutent pour les personnes en couple, et davantage encore pour celles qui ont des enfants. Ces facteurs peuvent fortement influencer les décisions finales. À l'inverse, les jeunes enseignants se trouvent souvent dans des situations plus fluides. Il faut prendre conscience de cette grande hétérogénéité.

Louis-André VALLET, Centre national de la recherche scientifique, Conseil scientifique de l'éducation nationale

Quand les points de valorisation ont-ils été introduits ? Quel recul avons-nous sur leurs effets ?

Je découvre par ailleurs que la Depp ne dispose pas de données détenues par la DGRH et le ministère. La commission du Cnis aurait toute légitimité à recommander que la Depp puisse accéder à ces informations, essentielles pour poursuivre ces travaux d'une grande importance pour la société française.

Claire JOUTARD, CFE-CGC Insee

Envisagez-vous de prendre en compte les données sur les démissions par territoire ? Vous avez évoqué les vœux de mobilité non satisfaits, mais certains choisissent aussi de quitter complètement le métier, ce qui ne devrait pas être négligé.

Concernant le dispositif des points APV, il semble que plusieurs dispositifs se soient succédé dans le temps, le premier datant de 2012. Celui actuellement en vigueur ne s'applique qu'au secteur prioritaire, mais distinguez-vous les REP des REP+ ?

Camille TERRIER, Université Queen Mary de Londres

Je répondrai d'abord à la question des démissions. Les données administratives ne suffisent pas pour comprendre pleinement les démissions des enseignants. Nous avons besoin d'informations complémentaires, obtenues par enquête, sur leur situation sociale, leur moment de carrière, les demandes jointes (pour les enseignants en couple) et leurs contraintes familiales. La mobilité est étroitement liée à la carrière, elle-même indissociable des questions familiales.

Il existe une distinction entre REP et REP+ dans les données administratives et il me semble que les bonifications diffèrent mais je le vérifierai. Les points APV ont été introduits en 2005, mais ont évolué depuis. Certaines académies offrent plus ou moins de points et peuvent décider du moment de leur octroi. Vous mentionnez une réforme en 2012, que je dois consulter. Il serait du reste intéressant d'étudier les différentes réformes qui ont eu lieu, mais nous manquons actuellement de données pour le faire.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je remercie chaleureusement tous les participants pour ces échanges très riches et fructueux, en rappelant que le rôle du Cnis consiste précisément à favoriser ce type de discussions. Nous allons maintenant passer au suivi de l'avis.

François GUILLAUMAT-TAILLET, Insee

Je propose le texte suivant, qui a vocation à être complété :

« Suivi de l'avis de moyen terme n° 9 — Consolider les données sur les conditions de travail du personnel des services publics

Parmi les facteurs d'attractivité des emplois, les conditions d'accès, de travail, de rémunération et de carrière, mais aussi de statut, jouent un rôle déterminant en temps dans le secteur public que dans le privé.

La comparaison des situations entre secteurs, voire entre pays, peut aussi influencer les choix d'orientation et de partage lorsque cette comparaison peut être pratiquée à des positions suffisantes entre postes de travail et en tenant compte des opportunités de carrière.

La commission « Services publics et services au public » salue la diversité des sources mobilisées par différents services statistiques pour éclairer ces sujets sur les trois versants de la fonction publique : enquêtes sur les conditions de travail, sur la surveillance médicale, sur le vécu du travail et du chômage pendant la crise Covid-19 ; modules spécifiques d'enquêtes régulières (enquête emploi, conditions de vie, Génération, etc.) ; et remontées administratives avec SIASP (système d'information sur les agents des services publics), qui permettent une connaissance fine des rémunérations et de leur distribution, et des comparaisons entre corps et cadres d'emploi dans des nomenclatures propres à l'État, la territoriale et l'hôpital.

La commission se félicite aussi des nombreuses dimensions, objectives ou subjectives des conditions de travail mises en lumière par les enquêtes (horaires atypiques, contraintes d'intensité du travail, conflits de valeur, victimation et insécurité au travail, sentiment d'utilité, reconnaissance du travail, etc.), et de la meilleure connaissance des motivations des salariés pour choisir ou, au contraire, quitter la fonction publique. Elle note que l'attractivité des territoires diffère aussi, ce qui renforce la nécessité de bien suivre le début de carrière et les mobilités géographiques des enseignants, des médecins, etc. Toutefois, la comparaison avec le secteur privé se limite souvent à un niveau agrégé par groupe social ou par décile du fait de l'absence d'une nomenclature de métiers commune.

Des problèmes de classification de nouveaux agents publics, ni titulaires ni contractuels, demeurent (enseignants du privé, praticiens hospitaliers notamment). Par ailleurs, la qualité des remontées administratives sur les recrutements dans la fonction publique comme indicateur d'attractivité (les concours, les plateformes d'annonce, les postes vacants), est parfois insuffisante pour établir des statistiques fiables et comparables dans le temps, notamment s'agissant de la fonction publique hospitalière. Enfin, l'analyse des sorties de la fonction publique, temporaires ou définitives, est insuffisamment documentée, alors que les passages entre public et privé sont aujourd'hui plus fréquents.

La Commission encourage les services à progresser dans la production d'une nomenclature commune des métiers et des fonctions, incluant tous les salariés du public comme du privé. Elle souhaite que l'accent soit davantage mis sur une meilleure connaissance des sorties de la fonction publique (démissions, ruptures conventionnelles, mobilités vers le privé, fins de carrière) et de leurs motivations, conditions nécessaires pour analyser les parcours professionnels dans leur diversité.

La Commission suivra avec intérêt les résultats de l'enquête sur l'attractivité du métier d'enseignant dans les établissements d'éducation prioritaire.

Antoine BOZIO, Président de la commission

À la suite de la présentation de Camille TERRIER, je propose d'ajouter une phrase soulignant que la Commission encourage l'exploitation des données issues des sources RH à des fins statistiques afin d'alimenter les travaux et les données produits des SSM. L'Éducation nationale en est un exemple, mais cette approche pourrait s'appliquer à d'autres domaines.

Christine GONZALEZ-DEMICHEL, SSM Sécurité intérieure

Nous souhaiterions intégrer la filière « sécurité » au texte, en mentionnant au minimum les policiers et les gendarmes. La problématique d'affectation non choisie en début de carrière, évoquée pour les enseignants, s'applique encore davantage à ce secteur. Si des opportunités se présentent du côté des ressources humaines ministérielles, cela pourrait faciliter notre démarche.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous pourrions rédiger le texte de manière plus générique : « *La Commission encourage l'accès à des données de source RH à des fins de statistiques publiques et de recherche.* » Nous pourrions alors mentionner à titre d'exemple l'Éducation nationale et la sécurité intérieure, sans pour autant nous y limiter.

Christine GONZALEZ-DEMICHEL, SSM Sécurité intérieure

Il faut une formulation plus générique, sinon les avancées se concentreront toujours là où elles ont déjà lieu. Or d'autres métiers sont tout aussi importants, et connaissent des risques psychosociaux spécifiques.

Gaël DE PERETTI, DGAFP

Je comprends tout de même que vous souhaitez vous concentrer sur la fonction publique d'État, qui dispose de certaines données RH dont nous ne disposons pas dans la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je considère que notre approche est globale et porte sur des données de nature RH, à mobiliser à des fins statistiques. Nous n'avons aucune raison de les limiter, dans l'avis de la commission, à un seul versant de la fonction publique. Nous avons pris des exemples issus de l'Éducation nationale pour alimenter la discussion, mais ils peuvent se décliner dans d'autres secteurs de la fonction publique. Un avis restrictif ne me semble pas pertinent.

Gaël DE PERETTI, DGAFP

Au sein d'un même ministère coexistent parfois plusieurs systèmes d'information RH, et il est plus ou moins simple de remonter ces informations de manière uniformisée pour permettre des comparaisons. L'Éducation nationale le permet peut-être, mais ce sera plus compliqué dans d'autres ministères. En sécurité intérieure, par exemple, la police et la gendarmerie utilisent des systèmes distincts. Selon moi, nous devons peut-être opter pour des focus là où nous avons la possibilité de creuser les sujets. Une approche plus générale risque de rendre le suivi de l'avis décevant.

Maryse FESSEAU, Depp

Camille TERRIER a ciblé un exemple, et nous devons sans doute approfondir le sujet avec les RH, mais je tiens à préciser que nous mobilisons déjà des données RH. Je resterais donc générique dans l'avis, sans cibler l'Éducation nationale ou la sécurité intérieure.

Benoît OURLIAC, Drees

Je souhaite réagir sur la question du ciblage sur la fonction publique d'État. Dans la fonction publique hospitalière, les données RH ne seraient ni disponibles ni exploitables au niveau national car chacun des plus de 2 000 établissements dispose de son propre système d'information, voire même de plusieurs. Avant d'envisager l'accès et l'exploitation statistique de ces données, un important travail de consolidation des systèmes d'information serait nécessaire, ce qui ne relève pas de la statistique publique. Notre intervention se limite à l'aval, sur des systèmes d'information déjà constitués. Pour éviter toute déception lors de l'examen du bilan des avis, je recommande de nous concentrer sur la fonction publique d'État.

Antoine BOZIO, Président de la commission

La question est de déterminer si une approche générique permet d'élargir les possibilités ou si elle suscite des attentes irréalistes. Les suivis d'avis visent à mettre en perspective, parfois sur le long terme, les moyens d'améliorer l'accès de la statistique publique à des sources de données exploitables.

François GUILLAUMAT-TAILLET, Insee

Je souhaite relayer une observation pertinente émise en ligne par Nathalie CARON, ancienne rapporteur de la commission : « *Sur la partie Éducation nationale, une grande partie des données RH du ministère sont déjà exploitées avec une nomenclature commune par la Depp. Certes, il manque des choses, mais je pense que dans certains autres ministères, les services statistiques ont nettement moins. Je ne citerais donc pas l'Éducation nationale dans cette dernière phrase.* »

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je préconise une approche générique, quitte à susciter des attentes irréalistes dans tous les versants de la fonction publique. Il me semble normal que, dès lors que cela est possible, le Cnis invite à progresser. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous maintiendrons la formulation suivante : « *La Commission encourage l'accès à des données de source RH à des fins de statistiques publiques et de recherche.* »

Christine GONZALEZ-DEMICHEL, SSM Sécurité intérieure

Nous citons en exemple les enseignants et les médecins. Il serait plus simple d'opter pour le terme de « métier », plus générique.

Benoît OURLIAC, Drees

L'avis est très riche et dense. La question de classification des agents ni titulaires ni contractuels, évoquée par France Stratégie, ne me semble pas constituer un réel problème, notamment pour les comparaisons avec le secteur privé. Les deux principaux groupes concernés (enseignants du privé et praticiens hospitaliers) ne se prêtent pas à ce type de comparaisons, puisque les enseignants du privé travaillent par définition dans le privé et que les praticiens hospitaliers non publics travaillent à 90 % en mode libéral et sur des activités complètement différentes. Ces deux groupes d'agents ne présentent donc pas d'enjeu de comparaison avec le privé. Nous pourrions simplifier l'avis, déjà très dense, qui nous occupera déjà beaucoup pour les quatre prochaines années.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous supprimons la mention spécifique aux enseignants du privé et praticiens hospitaliers.

Hugues THIBAUT, CFE-CGC

Le sujet de la sécurité intérieure, qui a été évoqué par une intervenante, nous paraît important.

Antoine BOZIO, Président de la commission

L'avis se veut justement ouvert.

Hugues THIBAUT, CFE-CGC

Certes, mais nous aurions apprécié que la sécurité intérieure soit mentionnée parmi les exemples.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je suggère de rester ouverts et de ne pas établir de liste non exhaustive.

Christine GONZALEZ-DEMICHEL, SSM Sécurité intérieure

C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré de retirer la mention enseignants et médecins dans la section précédente, et de n'évoquer que des filières métier.

Hugues THIBAUT, CFE-CGC

Cela permet de rester généraliste dans l'ensemble du texte.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous avons terminé le premier point de l'ordre du jour. Nous restons dans le domaine de l'Éducation nationale pour aborder l'examen pour avis d'opportunité de l'enquête « 1 000 écoles ».

II. EXAMEN POUR AVIS D'OPPORTUNITÉ DES PROJETS D'ENQUÊTES STATISTIQUES

Enquête « 1 000 écoles »

Christelle RAFFAELLI, Direction de l'évaluation, de la prospection et de la performance (Depp), ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

La Depp a initié l'enquête « 1 000 écoles » en 2023 en collaboration avec un comité scientifique pluridisciplinaire (sciences de l'éducation, sciences cognitives, économie de l'éducation, sociologie de l'éducation). Elle se concentre sur les pratiques pédagogiques favorisant les apprentissages et la réussite des élèves, un sujet d'intérêt croissant dans la communauté scientifique. Elle poursuit deux objectifs de recherche : évaluer la mise en œuvre effective de ces pratiques en France et analyser leur incidence sur la réussite des élèves.

La Depp s'est emparée de cette étude car les pratiques enseignantes sont devenues un objet d'attention majeur pour la statistique publique, et leur documentation contribue à enrichir le système d'information sur les élèves, les établissements et les personnels. En 2013, la France a participé pour la première fois à l'enquête internationale Talis sur les conditions d'enseignement et d'apprentissage. La Depp en était l'opératrice, et cette enquête Talis a donné une forte impulsion à la mise en œuvre à l'échelle nationale de programmes structurants périodiques sur des échantillons représentatifs à grande échelle. À partir de 2018, plusieurs programmes d'enquête documentent ainsi les pratiques, de manière transversale ou spécifique au contenu enseigné. Le projet « 1 000 écoles » s'inscrit dans cette dynamique, à partir de deux constats : l'absence d'études quantitatives en France sur la mise en œuvre des pratiques favorables et l'absence de données sur les effets de ces pratiques sur la réussite des élèves.

L'enquête « 1 000 écoles » interroge des enseignants de l'école élémentaire du CP au CM2. Elle s'appuie aussi sur les évaluations nationales exhaustives mises en place par la Depp en 2017, permettant de mesurer les compétences des élèves à l'entrée de chaque niveau d'enseignement. Les conditions semblent aujourd'hui réunies pour les mettre en relation et répondre à notre double objectif.

Les dimensions documentées par le questionnaire unique de l'enquête « 1 000 écoles », retenues pour la phase d'expérimentation de l'année dernière avec le comité scientifique, incluent : l'enseignement explicite, la coopération entre élèves, les stratégies métacognitives et les représentations des enseignants sur la capacité de progression des élèves.

La Depp a déjà documenté partiellement certaines de ces dimensions depuis 2018. Ainsi, l'enquête EPODE a montré que l'enseignement explicite était plébiscité par les enseignants. Néanmoins, l'intégralité de ces dimensions n'est pas encore documentée à grande échelle. La singularité de l'enquête « 1 000 écoles » réside dans son examen simultané sur toutes ces dimensions, permettant d'identifier des corrélations et interactions.

Le dispositif sera déployé sur cinq ans, sur un échantillon fidélisé de 1 000 écoles. Nous interrogerons les enseignants des élèves entrés en CP en 2024, puis suivrons ces mêmes élèves jusqu'en 2029. Les enseignants seront questionnés chaque année en mai ou juin, de 2025 à 2029. Parallèlement, nous collecterons les données des évaluations nationales exhaustives de l'entrée en CP jusqu'à l'entrée en sixième, couvrant ainsi l'ensemble du cursus élémentaire.

Cette étude vise deux objectifs principaux : descriptif et évaluatif.

D'un point de vue descriptif, elle fournira une photographie de coupe précise des pratiques effectives des enseignants de CP, sur la base de ce que recommande la littérature scientifique et d'une échelle de fréquence. De plus, elle documentera le parcours pédagogique des élèves du CP au CM2, établissant une sorte de carte d'identité pédagogique pour chaque élève. Nous documenterons également le parcours pédagogique des élèves, en identifiant les pratiques auxquelles ils auront été exposés ainsi que leur régularité.

Nous souhaiterions aussi observer des groupes d'élèves exposés plus intensément à certaines pratiques, noter leurs caractéristiques, et voir s'ils se reproduisent d'une année sur l'autre. Cela permettra d'identifier d'éventuelles inégalités d'exposition aux pratiques pédagogiques selon les caractéristiques individuelles ou le contexte de scolarisation. Pour ce faire, nous apparierons des élèves de caractéristiques semblables sur une année donnée et nous analyserons la situation à court terme (sur la base des évaluations en début de CP et en début de CE1) et à plus long terme (sur la base des évaluations en début de CP et en début de sixième).

Cette étude reste en construction et pourrait s'enrichir davantage encore, mais voici les premiers éléments que je pouvais vous fournir aujourd'hui.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Merci pour cette présentation. Avez-vous des questions ou des remarques sur l'enquête « 1 000 écoles » ?

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Je vous remercie de votre présentation. J'ai toutefois l'impression d'une forte idéalisation de la recherche et de la littérature scientifiques. La composante sociale des écoles semble absente (contexte, quartier, projet d'école), de même que les caractéristiques des enseignants enquêtés ou des classes (taille, niveau simple ou multiples, dispositifs prioritaires ou non). Les effets du récent dédoublement des CP seraient également intéressants à étudier. Enfin, je m'interroge sur la place accordée à l'avis du personnel et des organisations syndicales dans votre projet, en amont et pendant son déroulement. Elle n'apparaît pas dans la gouvernance décrite.

Yvon SERIEYX, UNAF

Dans la continuité, je souhaite aborder la question des concertations avec les représentants des familles et les associations de parents d'élèves, qu'elles soient bilatérales ou qu'elles donnent lieu à des réunions spécifiques. Je pense qu'ils auront beaucoup à dire.

En ce qui concerne le recueil du contexte socio-économique des élèves, il est selon nous essentiel de mettre en place un questionnaire destiné aux parents et aux élèves eux-mêmes afin d'aller plus loin que les informations fournies par l'IPS (indice de position sociale). Sans cela, nous risquons de gaspiller des ressources.

Enfin, il importe d'examiner les répercussions de votre objet d'étude sur le travail à domicile, qui reste l'un des grands points aveugles de la recherche sur les pratiques pédagogiques. Il faut s'intéresser aux attentes en termes de travail personnel, domaine majeur d'interaction entre les familles et les enseignants.

Claire JOUTARD, CFE-CGC Insee

Je partage les remarques émises par Bernard SUJOBERT sur l'importance des caractéristiques autres que la méthode pédagogique (nombre et niveau des élèves, CSP des parents, nombre d'enseignants et d'auxiliaires de vie scolaire). Je note que vous récupérerez des informations contextuelles. Portent-elles sur ces éléments ?

En ce qui concerne les pratiques pédagogiques étudiées, sont-elles déjà bien connues des enseignants interrogés ? Font-elles l'objet de préconisations particulières ?

Je m'inquiète par ailleurs de l'objectif consistant à renforcer le système d'information des enseignants. J'insiste pour maintenir une séparation nette entre cette étude et l'évaluation des enseignants. La capacité ou non d'un enseignant à mettre en œuvre une méthode pédagogique spécifique ne devrait pas avoir d'incidence sur son évaluation professionnelle.

Je lis aussi que vous recueillerez les qualifications des enseignants. Que recouvrent-elles ?

Christelle RAFFAELLI, Depp

Il s'agit du niveau de diplôme.

Claire JOUTARD, CFE-CGC Insee

De manière générale, je m'inquiète du risque de stigmatisation de certaines pratiques et certains enseignants.

Gilles OBERRIEDER, CGT Fonction publique

La CGT de l'Éducation nationale exprime son inquiétude quant aux motivations réelles de cette enquête. Nous craignons qu'elle ne vise à inspecter les méthodes et outils pédagogiques des enseignants dans le but de les remettre en question ou d'imposer des approches plus institutionnelles. Si telle était le cas, cela constituerait une atteinte à la liberté pédagogique garantie par le Code de l'Éducation nationale.

Christelle RAFFAELLI, Depp

Vos questions sont pertinentes, et nous avons déjà réfléchi à la plupart d'entre elles, même si la fiche synthétique ne les reprend pas toujours.

S'agissant des caractéristiques individuelles et contextuelles, nous les échantillons et les prenons en compte pour affiner nos analyses. Pour les enseignants, nous utilisons des données telles que la qualification et l'ancienneté, comme dans nos autres enquêtes. Nous nous intéresserons à tous les élèves de CP d'une école échantillonnée donnée, que leur classe soit mononiveau ou multiniveaux. Cette diversité sera du reste intéressante à observer.

La concertation avec les organisations syndicales est prévue en novembre, dans le cadre de la présentation annuelle par l'Adep des différentes évaluations et enquêtes prévues pour l'année.

Le questionnaire abordera la relation des enseignants avec les familles. Nous n'avons pas prévu de questionnaire spécifique pour les parents afin d'éviter les redondances avec les panels existants au sein de l'Adep. L'étude se concentre donc sur les pratiques des enseignants.

Ce projet a une vocation de recherche, sans aucune intention d'évaluer les enseignants. La question des pratiques se développe dans la communauté scientifique, et l'étude a notamment pour objet de voir si elles sont connues et mises en œuvre sur le terrain. Dans ce cadre, « *compléter le système d'information* » consistera, de manière large, à enrichir nos connaissances sur les pratiques enseignantes. Les données seront agrégées et anonymisées, sans identification individuelle possible ni évaluation individuelle. Nous nous sommes posé la question de la liberté pédagogique, mais nous restons dans une démarche de recherche et une approche exploratoire. L'Adep n'a pas vocation à émettre des recommandations sur cette base. Nous souhaitons seulement dresser un état des lieux des pratiques sur le terrain et le mettre en relation avec les résultats de la recherche.

Antoine BOZIO, Président de la commission

J'espère que ces échanges ont permis de clarifier l'objectif scientifique de l'enquête. Pouvons-nous à présent émettre un avis favorable ?

Gilles OBERRIEDER, CGT Fonction publique

Nous voudrions indiquer notre opposition dans l'avis.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Vous n'êtes donc pas favorable à la réalisation d'enquêtes scientifiques sur les pratiques pédagogiques ?

Gilles OBERRIEDER, CGT Fonction publique

Nous demandons seulement que soit noté que la CGT ne rend pas un avis favorable à cette enquête.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous donnerons donc un avis favorable, sous cette réserve.

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Quelle que soit la nature de l'avis, nous devrions au moins recommander que les organisations professionnelles soient impliquées dans la concertation, sans attendre la présentation très générale prévue en novembre.

Yvon SERIEYX, UNAF

J'émetts la même remarque en ce qui concerne les familles.

Christine LAGARENNE, Insee

Nous pouvons émettre un avis favorable sous réserve d'organiser une concertation spécifique sur l'enquête, distincte du programme de travail général.

Thierry ROCHER, sous-direction des évaluations et de la performance scolaire, Depp

Toutes nos enquêtes incluent ce type de discussion. Un temps dédié portera sur cette enquête, qui suscite des inquiétudes chez certains syndicats. Cette discussion approfondie est déjà programmée.

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Cette habitude d'échange n'est pas nécessairement partagée par tous. De plus, certaines organisations comme la FSU ne sont pas membres du bureau du Cnis et ne sont donc pas naturellement informées de ces discussions. Ce projet concerne directement les enseignants et il est essentiel de les inclure dans la concertation. Mentionnons-le, y compris dans l'avis.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous émettons donc un avis favorable, sous réserve d'une concertation avec les organisations syndicales professionnelles et les organisations de familles et parents d'élèves.

Hugues THIBAUT, CFE-CGC

Cette proposition nous convient.

Le projet d'enquête « 1 000 écoles » recueille un avis favorable à l'unanimité, sous réserve d'une concertation avec les organisations syndicales professionnelles et les organisations de familles et parents d'élèves.

III. DEMANDE D'ACCÈS À DES SOURCES ADMINISTRATIVES (ARTICLE 7 BIS, LOI 1951)

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous avons quatre demandes à examiner.

Christine LAGARENNE, Insee

Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sollicite l'accès à des données administratives qu'il produit lui-même afin de mener des études sur les boursiers. Il cherche notamment à déterminer les étudiants inscrits dans les formations éligibles aux bourses et calculer la proportion d'étudiants boursiers. Le ministère demande l'accès aux données de l'application AGLAÉ (Automatisation de la gestion du logement et de l'aide à l'étudiant), qui recense les demandes d'aides sociales, d'aides financières et d'aides au logement effectuées par les étudiants auprès du ministère.

Ces informations n'existent pas par ailleurs. L'enquête SRCV (Statistiques sur les ressources et les conditions de vie) de l'Insee recueille des données sur les bourses, mais elle se limite aux personnes résidant en ménage ordinaire, excluant ainsi les étudiants résidant en collectivité.

La demande porte sur une transmission de ces données deux fois par an. Le service statistique constituera un fichier de diffusion, appariera ces données avec d'autres données issues de son système et les mettra à disposition des chercheurs au CASD (Centre d'accès sécurisé aux données).

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Nous ne savons pas vraiment comment nous positionner sur ces questions. Nous pouvons échanger sur des enquêtes dont nous sommes porteurs ou qui concernent des publics dont nous répondons ; en revanche, les fiches que vous nous soumettez au titre de ce point III sont complexes à comprendre et nous ne saisissons pas notre légitimité à émettre un avis dessus. Par conséquent, nous nous abstenons de commentaires, considérant que le silence vaut approbation du projet par le Cnis. Cela m'interroge. Auparavant, notre intervention sur les enquêtes et les études d'opportunité était légitime. Désormais, il en est soumis un nombre croissant aux commissions du Cnis et nous ne savons plus que dire. Les procédures administratives, les implications et la durée des autorisations sont compliquées à appréhender. Personnellement, je ne comprends pas quelle contribution je peux apporter, ni ce que vaut notre avis dans ce contexte. J'y vois un problème général au sein du Cnis.

Antoine BOZIO, Président de la commission

Nous traitons régulièrement de points techniques au titre de l'article 7 bis, les ministères devant légalement en passer par le Cnis pour accéder à certaines données. Si vous identifiez des points d'attention, vous pouvez les signaler ; sinon, nous pouvons les valider rapidement. Cela nous permet de consacrer plus de temps aux sujets qui méritent une discussion approfondie.

Christine LAGARENNE, Insee

Je propose de considérer ces séquences comme une information sur l'enrichissement des systèmes d'information du SSP, sans recourir à de nouvelles enquêtes. Les appariements envisagés appellent par ailleurs votre vigilance. Nous demandons donc aux services producteurs de préciser leur démarche afin de préserver le secret statistique. Vous estimez les fiches complexes, mais nous veillons à ce qu'elles soient correctement remplies et que toutes les questions soient traitées. Nous pourrions approfondir ce sujet dans le cadre de nos réflexions sur l'évolution du Cnis.

La deuxième demande émane du ministère de la Santé. Il souhaite accéder à des données de la Caisse nationale d'assurance maladie (fichiers des maisons de santé pluriprofessionnelles) afin d'obtenir des informations sur ces structures et les professionnels de santé qui y exercent. Il s'agit d'étudier leur composition, leur localisation, ainsi que les pratiques et conditions d'exercice des praticiens. Ces données seront croisées avec le répertoire des professionnels de santé. La demande porte sur une transmission régulière annuelle. L'appariement final sera mis à disposition des chercheurs, sans les coordonnées des médecins ni des maisons de santé, uniquement à des fins d'analyse statistique.

Les deux autres demandes s'inscrivent dans un cadre différent. Le ministère de la Justice mène un projet intitulé « Parcours des jeunes, justice, éducation, travail ». En vue de suivre le parcours professionnel et éducatif des jeunes en contact avec la justice, il sollicite l'accès aux données de la Dares et de la Depp.

Yvon SERIEYX, UNAF

Jusqu'à quel âge s'étend ce suivi ? À quelle fréquence les résultats sont-ils détruits ?

Je note dans la fiche l'absence de mention du CASD. De plus, le public concerné ne se limite pas aux personnes ayant eu affaire à la justice ou ayant été condamnées, mais s'étend aux mesures d'ASE (aide sociale à l'enfance).

Christine LAGARENNE, Insee

Il s'agit des jeunes ayant eu affaire à la justice au plan pénal, éducatif ou professionnel.

Yvon SERIEYX, UNAF

Ce champ me semble donc très large.

Pascal CHEVALIER, chef du Service statistique ministériel, ministère de la Justice

Le Cnis a émis plusieurs avis de moyen terme sur le Panel des jeunes, qui reste bloqué pour des raisons internes à la Justice. En attendant sa mise en place, il est proposé un projet ponctuel afin de suivre des jeunes ayant eu affaire avec la justice à partir du fichier Parcours — qui a donné lieu à un avis 7 bis récemment dans cette instance. Notre objectif est d'analyser leurs trajectoires éducatives et professionnelles, dans le cadre d'une opération ponctuelle. Les informations recueillies seront mises à disposition du CASD et des chercheurs.

Yvon SERIEYX, UNAF

La note m'a semblé moins détaillée que les trois autres sur l'anonymisation. Qui aura accès à quoi ?

Pascal CHEVALIER, chef du Service statistique ministériel, ministère de la Justice

Ce travail s'effectuera dans un cadre hautement sécurisé en raison de la sensibilité des données traitées. Nous mettrons en place une anonymisation rigoureuse une sécurisation, empêchant toute identification des personnes figurant dans le fichier. Nous accorderons une attention particulière à cet aspect, étant donné la nature de la source.

Les quatre demandes d'accès soumises ce jour recueillent un avis favorable à l'unanimité.

IV. EXAMEN POUR AVIS DU PROJET D'ARRÊTÉ SUR LE RECUEIL DES DONNÉES DES CERTIFICATS DE SANTÉ DE L'ENFANT AUPRÈS DES PMI

Benoît OURLIAC, Drees

Les enfants font l'objet de plusieurs visites de santé obligatoires de la naissance à 18 ans. Certaines donnent lieu à l'établissement d'un certificat de santé par le médecin, aux 8^e jour, 9^e mois et 24^e mois. Ces certificats sont une source précieuse d'informations pour la veille épidémiologique, la santé des enfants et les statistiques publiques sur la santé infantile. Depuis 20 ans, les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) transmettent ces certificats à la Drees, qui constitue une base nationale après harmonisation et redressements statistiques et la met à disposition des acteurs de santé concernés et des chercheurs.

La modification de l'arrêté régissant la remontée de ces certificats est motivée par la rénovation du carnet de santé de l'enfant, effective au 1^{er} janvier 2025. Désormais, les certificats de santé du premier âge seront insérés dans le carnet de santé. Le contenu des certificats a en outre été revu avec le Haut Conseil de Santé publique, principalement dans un but d'allègement. La principale innovation réside dans l'inclusion du NIR (numéro d'inscription au répertoire) dans ces certificats, permettant leur intégration au Système national des données de santé (SNDS). Cela facilitera l'appariement avec les données de consommation de soins et d'hospitalisation. Enfin, l'arrêté modifié rend la CNAMTS, responsable de la constitution et du traitement du SNDS, destinataire de ces données. Ces modifications essentiellement techniques visent une mise en conformité avec la réglementation, sans enjeux statistiques majeurs.

Le Cnis doit légalement rendre un avis sur cette modification d'arrêté.

Bernard SUJOBERT, CGT Insee

Il y a une semaine, nous avons évoqué les certificats de décès en intercommission ; nous évoquons aujourd'hui les certificats de naissance. Je n'émet aucune objection.

Le projet d'arrêté sur le recueil des données des certificats de santé de l'enfant auprès des pmi recueille un avis favorable à l'unanimité.

CONCLUSION

Antoine BOZIO, Président de la commission

Je remercie les membres de la commission de leur présence, et les prie de m'excuser du léger dépassement d'horaire.

Il s'agit de ma dernière commission en tant que président, après cinq années de mandat. Je tiens à exprimer ma gratitude envers tous les participants qui ont contribué à nos travaux, ainsi que les rapporteurs actuels et leurs prédécesseurs. Je souligne également l'excellent travail accompli par le secrétariat général du Cnis.

La séance est levée à 12 heures 55.

-