

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

---

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

---

## **Suivi des services académiques**

### **Synthèse des travaux**

**1999-2000**

**AOÛT 2000**

**Jean-Louis PERILLIER**

*Inspecteur général de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

**Gérard SAURAT**

*Inspecteur général de l'administration  
de l'éducation nationale et de la recherche*

# S O M M A I R E

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000 .....</b>	<b>7</b>
1. <b>LA PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000 DANS LE PREMIER DEGRÉ .....</b>	<b>7</b>
1.1. <i>Le "syndrome" Montpellier – Seine-Saint-Denis .....</i>	<i>7</i>
1.2. <i>La situation du remplacement.....</i>	<i>8</i>
1.3. <i>La situation des personnels.....</i>	<i>9</i>
1.4. <i>Les incertitudes plutôt liées à des fluctuations démographiques et à des modes de gestion rendus plus complexes .....</i>	<i>10</i>
1.5. <i>La pré-scolarisation à 2 ans .....</i>	<i>11</i>
1.6. <i>Identification des secteurs ou les inquiétudes se sont exprimées au titre de la rentrée 2000.....</i>	<i>12</i>
1.7. <i>Les effets négatifs induits par certaines pratiques ministérielles.....</i>	<i>16</i>
2. <b>LA PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000 DANS LE SECOND DEGRÉ.....</b>	<b>19</b>
2.1. <i>La situation de la rentrée en ce qui concerne les personnels A.T.O.S. ....</i>	<i>20</i>
2.2. <i>Le problème des heures supplémentaires.....</i>	<i>23</i>
2.3. <i>Les incertitudes liées à la mise en place de la réforme de l'enseignement professionnel .....</i>	<i>25</i>
2.4. <i>La gestion des personnels .....</i>	<i>28</i>
2.5. <i>Le remplacement des enseignants dans le second degré.....</i>	<i>28</i>
2.6. <i>Des difficultés attendues pour la rentrée 2000 dans de nombreuses académies .....</i>	<i>31</i>
<b>LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION AVEC LES ACADEMIES.....</b>	<b>36</b>
1. <b>LES MODALITÉS DE PRÉPARATION DES PROJETS .....</b>	<b>36</b>
2. <b>LE CONTENU DES PROJETS .....</b>	<b>39</b>
3. <b>COMMENTAIRES SUR LE CONTENU DES PROJETS .....</b>	<b>40</b>
4. <b>DU PROJET AU CONTRAT.....</b>	<b>41</b>
5. <b>L'EXAMEN DES PREMIERS CONTRATS .....</b>	<b>44</b>
6. <b>BILAN INTERMÉDIAIRE.....</b>	<b>46</b>
<b>LES INSPECTIONS ACADEMIQUES : L'EXERCICE DU PILOTAGE PÉDAGOGIQUE ET ADMINISTRATIF .....</b>	<b>48</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>48</b>
1. <b>LE PILOTAGE ADMINISTRATIF .....</b>	<b>49</b>
1.1. <i>L'organigramme des services .....</i>	<i>49</i>
1.2. <i>L'inspecteur d'académie et l'équipe de direction .....</i>	<i>51</i>
1.3. <i>Le secrétaire général.....</i>	<i>53</i>

1.4.	<i>Les autres inspecteurs, IEN-adjoint, IEN-IIO, IEN-ET, IEN-AIS</i> .....	54
1.5.	<i>Les conseillers techniques de santé</i> .....	55
1.6.	<i>L'encadrement local, les inspecteurs de l'éducation nationale en circonscription</i> .....	55
<b>2.</b>	<b>LE PILOTAGE PÉDAGOGIQUE.....</b>	<b>57</b>
2.1.	<i>Les modalités du pilotage</i> .....	57
2.2.	<i>Les outils du pilotage</i> .....	59
2.3.	<i>Le projet départemental</i> .....	60
<b>3.</b>	<b>LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS .....</b>	<b>61</b>
3.1.	<i>La gestion des personnels du premier degré</i> .....	61
3.2.	<i>Le remplacement des instituteurs absents</i> .....	63
3.3.	<i>Le mouvement des personnels enseignants</i> .....	63
3.4.	<i>La formation continue des personnels enseignants du premier degré</i> .....	64
<b>4.</b>	<b>LA GESTION DES MOYENS .....</b>	<b>65</b>
4.1.	<i>Le premier degré : prévisions d'effectifs et élaboration de la carte scolaire</i> .....	65
4.2.	<i>Les collèges : prévisions d'effectifs et dotation globale horaire</i> .....	67
4.3.	<i>Les moyens financiers et matériels</i> .....	70
4.4.	<i>Le centre départemental de traitement de l'information</i> .....	71
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>72</b>
5.1.	<i>Une administration consciente mais qui n'a pas toujours les moyens pour remplir ses missions</i> .....	72
5.2.	<i>La clarification des missions et du statut des inspecteurs d'académie est indispensable</i> .....	74
5.3.	<i>L'appellation de " vice-recteur " est-elle " contrôlée " ?</i> .....	75

## **INTRODUCTION**

La lettre de mission annuelle adressée à l'IGAENR par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et la ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire, parue au BOEN du 2 septembre 1999, a chargé, comme chaque année, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche "d'assurer le suivi permanent des établissements scolaires, des établissements d'enseignement supérieur et des services académiques selon les méthodes qu'il lui appartient d'arrêter".

Au titre de ce suivi, l'IGAENR a centré l'essentiel de ses observations au cours de l'année 1999/2000 sur quatre domaines prioritaires, la mise en œuvre du plan "U3M", les perspectives de la rentrée dans le premier et le second degrés, la contractualisation des académies et l'analyse du pilotage administratif et pédagogique dans certains rectorats et inspections académiques.

a) La mise en œuvre du plan "U3M" a fait l'objet d'un rapport particulier n° 00-0036 de juin 2000, adressé à monsieur le ministre de l'éducation nationale et à monsieur le ministre de la recherche. Ce rapport a notamment mis l'accent sur le comportement assez dirigiste et pas toujours cohérent de l'administration centrale. Au delà de certaines interventions directes jugées localement inopportunnes, le ministère a voulu en effet confier aux recteurs, en matière de schéma des formations universitaires, une mission de gestion prévisionnelle à vingt ans, exercice jugé impossible par l'ensemble des interlocuteurs de l'IGAENR.

Par ailleurs, l'IGAENR a déploré la mise à l'écart des recteurs-chanceliers dans le cadre de la contractualisation universitaire et préconise donc qu'ils reprennent toute leur place dans ce dispositif. L'IGAENR tient à souligner enfin que ce rôle important, qu'il convient de réaffirmer, doit s'accompagner, au niveau académique, d'un renforcement des équipes administratives et techniques afin de pouvoir suivre avec compétence ces nouveaux dossiers.

b) Les perspectives de la rentrée 2000 dans le premier et le second degrés.

Ce rapport, parallèlement adressé au ministre de l'éducation nationale et au ministre délégué chargé de l'enseignement professionnel, ainsi qu'aux directions concernées, soulève principalement, par-delà des points d'observations académiques, les effets négatifs induits par certaines pratiques de l'administration centrale.

Dans le premier degré, les libertés prises avec le principe de déconcentration posent un problème majeur, à savoir l'impossibilité pour les recteurs d'assumer leurs responsabilités du fait, d'une part, du caractère tardif et échelonné des délégations d'emplois, d'autres part du fléchage direct des dotations sur les départements, pouvant même aller jusqu'à des attributions directes à certains d'entre eux.

Ces dispositions nouvelles ont par ailleurs pour effet de mettre les inspecteurs d'académie en porte-à-faux et de freiner leurs travaux, voire de les mettre dans l'impossibilité de conduire leur politique départementale.

En outre, il est constaté une fois encore que l'exercice de cette responsabilité déconcentrée ne s'est pas accompagné du renforcement nécessaire des moyens en personnels.

Dans le second degré l'IGAENR a relevé la persistance des inadéquations disciplinaires entre les personnels affectés et les besoins académiques, ce qui rend difficile l'exercice de gestion prévisionnelle.

c) La contractualisation avec les académies correspond à une relance des projets académiques, évolution considérée comme extrêmement positive. L'exercice a révélé, dans chaque académie, les forces et les faiblesses du système éducatif et des responsables qui le pilotent.

Les conditions de transition entre les "projets académiques" et les "contrats de qualité" ont souffert d'une assez grande imprécision et de divers changements conceptuels au fil des mois. Ces incertitudes, en particulier sur l'articulation entre les projets et les moyens, entre la préparation d'une rentrée et l'établissement d'une programmation pluriannuelle, ont conduit à des contrats qui sont, pour la dizaine d'entre eux actuellement préparés, considérés comme insuffisamment aboutis.

Ce dispositif, réellement novateur, a besoin d'être rapidement calibré pour qu'à des projets importants et mobilisateurs correspondent des contrats qui le soient tout autant.

d) L'analyse des inspections académiques a montré que ces services travaillent de manière conscientieuse mais, que sous plusieurs aspects, elle n'avaient pas toujours les moyens pour accomplir leurs missions.

Il apparaît en particulier que les inspecteurs d'académie, parce qu'ils sont surchargés de tâches administratives, n'assurent pas toujours de manière suffisante le pilotage, l'évaluation et le contrôle pédagogiques des établissements et des écoles dont ils sont responsables. Bien souvent la gestion des personnels du premier degré est assurée d'une façon généralement trop rigide.

Les missions des inspections académiques, la répartition de leurs compétences avec l'échelon rectoral, les responsabilités qui leur sont propres, leur rôle dans la chaîne hiérarchique à tous les niveaux d'enseignement, souffrent de grandes imprécisions qui mériteraient d'être levées rapidement.

\*  
\* \* \*

L'IGAENR constate que plusieurs des opérations et des responsabilités que l'administration centrale a confiées aux recteurs et aux inspecteurs d'académie correspondent à des problèmes qu'elle n'avait pas été en mesure de régler au plan national. Il n'est malheureusement pas certain que les conditions dans lesquelles on a souhaité que ces affaires soient gérées au plus près du terrain leur garantissent un meilleur traitement.

Il est noté dans les quatre rapports concernant le suivi des services académiques que les responsabilités et les compétences tant nationales qu'académiques ou départementales ne sont pas toujours déterminées avec la plus grande clarté. Il s'ensuit une certaine confusion dans les différents actes de gestion avec les risques que cela

comporte, à la fois dans l'exercice annuel de préparation de la rentrée des classes, mais aussi dans la mise en place de politiques à moyen et long terme.

L'IGAENR estime que ces clarifications sont d'autant plus nécessaires que les académies sont engagées dans la généralisation d'un niveau infradépartemental, qui n'est certes pas un nouvel échelon de gestion mais dont le rôle, ciblé sur l'animation pédagogique, risque d'aggraver encore les incertitudes.

## PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000

### 1. LA PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000 DANS LE PREMIER DEGRÉ

Malgré les efforts significatifs accomplis en terme de moyens par l'administration centrale soit par des attributions nouvelles soit par des retraits de postes moins importants que la baisse des effectifs n'aurait pu les induire, de nombreux rapports des correspondants de l'IGAENR font état de perspectives de rentrée 2000 plutôt inquiétantes.

Au-delà des observations préoccupantes relevées au niveau académique et ce plus particulièrement dans douze académies (Amiens, Toulouse, Clermont-Ferrand, Grenoble, Montpellier, Nice, Orléans-Tours, Créteil, Strasbourg, Rouen, Nantes, Besançon), près d'1/3 des départements sont cités à un titre ou à plusieurs titres comme étant susceptibles de connaître une situation de rentrée 2000 difficile.

Il conviendra de s'interroger sur les causes de ce décrochage entre une politique de moyens accrus et l'insatisfaction citoyenne qu'elle semble corrélativement générer. Avant de tracer quelques pistes de réflexion visant à favoriser l'amélioration des gestions nationales, académiques et départementales du 1<sup>er</sup> degré ainsi qu'à clarifier le bon niveau de leurs compétences respectives, l'IGAENR tient à établir l'état des lieux auquel ses diverses investigations l'ont conduite.

#### 1.1. Le “syndrome” Montpellier – Seine-Saint-Denis

Dans le droit fil des observations précédentes l'impact du syndrome Montpellier – Seine-Saint-Denis, ne saurait être négligé. Sans prétendre hélas à l'exhaustivité, l'IGAENR relève plusieurs témoignages à ce sujet.

Le rapporteur de l'académie d'**Aix-Marseille**, souligne s'agissant plus particulièrement du **Vaucluse** qu'il ne faut pas perdre de vue le regard permanent porté sur le Gard tout proche, regard qui n'est pas altéré par la frontière que le Rhône a pu historiquement constituer.

Dans le **Val-de-Marne**, département qui a pourtant reçu des moyens nouveaux (+30) malgré une diminution attendue de ses effectifs, de fortes tensions perdurent liées en grande partie au fait que la dernière tranche du plan de la **Seine-Saint-Denis** a accentué le décalage entre les deux départements alors que plusieurs secteurs scolaires ont une forte concentration de difficultés comparables. La comparaison entre indicateurs vient étayer ce constat :

l'indicateur P/E du Val de Marne (5,10) se situe à la rentrée 2000 à la moyenne du groupe 1 tandis que celui de la Seine Saint Denis se maintient toujours en tête de ce groupe avec 5,77.

De même les seuils d'ouverture et de fermeture des classes sont défavorables, essentiellement hors Z.E.P., en Val de Marne. Dans ces conditions, on peut s'attendre à une rentrée tendue et à la demande récurrente d'un vaste plan d'urgence.

Pour ce qui concerne l'académie de **Nice** et ses deux départements **Alpes-Maritimes** et **Var**, la mauvaise situation a été mise en perspective avec celle du **Languedoc-Roussillon** et comme l'a déjà souligné l'IGAENR dans ses précédents rapports, il y a une très forte attente d'un plan pluriannuel de programmation et de développement.

Dans les Alpes-Maritimes on relève par exemple que le P/E reste inférieur à celui de l'**Hérault** et du **Gard**, départements qui ont obtenu de très importants moyens pour la prochaine rentrée.

D'une manière plus générale, le refus de l'Etat de définir un plan de rattrapage sur trois ans serait de nature à ranimer les rancœurs locales.

Le rapporteur de l'académie d'**Orléans-Tours** tient à souligner que dans les trois départements (**Eure-et-Loir**, **Indre-et-Loire**, **Loiret**) de vifs mouvements revendicatifs peuvent se produire à la rentrée, alimentés par le souci de bénéficier des mêmes mesures que celles accordées à certains départements méridionaux.

Cette même question est enfin soulevée dans l'académie de **Strasbourg**, départements du **Haut-Rhin** et du **Bas-Rhin**, où la situation déficitaire est désormais comparée à celles du Gard, de l'Hérault et de la Seine Saint Denis et alimente la revendication syndicale d'un plan de rattrapage. Dans ce contexte, les redéploiements même justifiés sont de plus en plus difficilement acceptés par des partenaires dont on ne peut préjuger des réactions à la rentrée.

## 1.2. La situation du remplacement

Ce point fait l'objet de préoccupations localement limitées mais *il ne saurait être pour autant négligé, compte tenu du mécontentement qu'il peut engendrer chez les familles, en cas de défaillance du service public d'éducation.*

Ainsi tient-on à souligner que dans les **Alpes-de-Haute-Provence**, où pourtant une campagne syndicale dénonce la situation déficitaire en emplois l'inquiétude majeure porte davantage sur les difficultés de remplacement que sur les besoins globaux en dotation. Le correspondant académique de **Versailles** indique qu'en 1999-2000 le département des **Hauts-de-Seine** a été contraint d'hypothéquer un potentiel déjà juste pour pourvoir des postes vacants et il craint que cette situation ne se renouvelle en 2000-2001.

De la même façon, le rapporteur de l'académie d'**Amiens**, académie fortement ponctionnée (-82 emplois) signale que les inspections académiques des trois départements (**Aisne**, **Oise**, **Somme**) sont confrontées à de nombreuses manifestations notamment en zone rurale et sont conduites de ce fait à amputer leurs moyens de remplacement.

Le rapporteur de l'académie de **Toulouse** indique que dans le département de la **Haute-Garonne** le dispositif de remplacement se dégrade (6,9 % des postes pour une moyenne nationale de 7,9 %).

Dans le département de l'**Ain** (académie de **Lyon**), malgré une gestion serrée des moyens, on relève l'impossibilité de couvrir correctement les besoins de remplacement.

Les difficultés du remplacement sont en outre soulignées dans les deux départements de l'académie de **Nice (Alpes-Maritimes et Var)**. Dans le premier on a certes abondé les moyens de manière significative mais ils ne paraissent pas suffisants pour mettre un terme à une situation qui a été jugée catastrophique cette année. Dans le second l'inquiétude demeure malgré une remarquable efficience du dispositif compte tenu de l'absentéisme record constaté dans ce département (7,68 % pour une moyenne nationale de 5,77 %).

Dans l'**Eure**, académie de **Rouen**, l'accent est mis sur l'absence de marges de manœuvre qui peut conduire à ponctionner le remplacement si des nécessités d'accueil apparaissent.

Par ailleurs, la situation déficitaire des deux départements de l'académie de **Strasbourg, Haut-Rhin et Bas-Rhin** risque d'entraîner une déperdition importante du potentiel de remplacement.

Enfin, le rapporteur de l'académie de **Clermont-Ferrand** signale qu'en **Haute-Loire** on risque d'être contraint de recourir à la rentrée à des mesures provisoires d'affectation non réglementaire de titulaires-remplaçants dans les classes.

### **1.3. La situation des personnels**

Elle préoccupe plus particulièrement dix départements et une académie.

En **Gironde** (académie de **Bordeaux**), le département qui prévoit +500 élèves à la rentrée 2000, constate une augmentation importante des demandes de congés (parentaux, CLD, mi-temps) et les services sont conduits à épuiser les listes complémentaires.

L'**Yonne** (académie de **Dijon**) rencontre des difficultés croissantes pour pourvoir les emplois de directions d'écoles (30 à 40 vacances cette année).

L'**Ain** (académie de **Lyon**) est confronté de manière aiguë au problème des personnels. Peu attractif ce département se voit contraint de refuser tous les exeat et les stages de formation. Il apparaît donc pour le rapporteur comme prioritaire pour l'affectation des candidats au concours de l'I.U.F.M., inscrits sur liste complémentaire.

La situation de la **Mayenne**, (académie de **Nantes**) déjà difficile en emplois, n'est pas meilleure en termes de personnels. On signale qu'après le mouvement national de permutations, 37 postes risquent de ne plus être pourvus y compris par la liste complémentaire.

Dans le département de l'**Eure-et-Loir**, académie d'**Orléans-Tours**, on souligne les difficultés éprouvées dans le recrutement des professeurs des écoles dans la mesure où le manque d'attractivité des postes ne suscite pas l'émergence d'un nombre suffisant de candidatures indispensables à la qualité de recrutement et à la stabilité des affectations. Le rapporteur de l'académie de **Toulouse** signale qu'il faudra recourir dans le département de la **Haute-Garonne** à des recrutements sur les listes complémentaires.

Dans le département de l'**Eure** (académie de **Rouen**) on fait observer que la réussite de la rentrée est conditionnée par l'autorisation de recourir à la liste complémentaire puisqu'on comptabilise 59 demandes d'exeat pour 19 demandes d'ineat au titre de la rentrée 2000.

Signalons pour mémoire que 42 recrutements ont été opérés sur liste complémentaire cette année. C'est dans le département des **Hauts-de-Seine** (académie de **Versailles**) que la situation apparaît très nettement préoccupante. Cette situation sera plus précisément détaillée dans le cadre des secteurs à inquiétude majeure pour la rentrée 2000 (cf. I.6)

Pour sa part, le rapporteur de l'académie de **Strasbourg** indique que les deux départements du **Haut-Rhin** et du **Bas-Rhin** ayant recruté 187 inscrits sur listes complémentaires en cours d'année, il conviendra d'autoriser très tôt le recours à ces listes afin de pourvoir les postes vacants en temps opportun ;

Enfin le correspondant de l'IGAENR de l'académie de **Limoges** indique : "le problème potentiel de l'enseignement des langues vivantes désormais généralisé à toutes les classes, risque de se heurter à la difficulté de pourvoir les postes en enseignants qualifiés".

#### **1.4. Les incertitudes plutôt liées à des fluctuations démographiques et à des modes de gestion rendus plus complexes**

On signale que la reprise démographique assez significative au niveau de l'enseignement pré élémentaire dans les **Bouches-du-Rhône** comme dans le **Vaucluse**, conjuguée avec de forts déplacements de la population locale ou immigrée risque d'être à l'origine de certaines difficultés ponctuelles à la rentrée.

En **Haute-Loire** (académie de **Clermont-Ferrand**), le rapporteur tient à faire observer que les prévisions de rentrée sont rendues complexes à la fois par les flux démographiques (l'Ouest se vide lentement alors que la croissance de l'Est est rapide) et par l'importance de l'enseignement privé qui représente environ 40 % de l'effectif des écoles. De ce fait le bilan présenté au C.D.E.N. est préoccupant et laisse planer beaucoup d'incertitude : notamment 10 blocages correspondant à des fermetures conditionnelles et 8 situations à surveiller pouvant conduire à des ouvertures supplémentaires d'où un fort taux d'incertitude sur la réussite de la rentrée 2000.

La situation du département du **Rhône** (académie de **Lyon**) a été aussi soulevée : En effet, au cours du C.D.E.N. du 14 avril 2000, l'inspection académique a proposé 23 ouvertures conditionnelles (11 en maternelle et 12 en élémentaire) et 53 fermetures conditionnelles (19 en maternelle, 34 en élémentaire).

Ce choix s'explique par la difficulté de suivre les mouvements de population. L'Est lyonnais notamment se vide (les taux de remplissage de certains collèges sont inférieurs à 50 %) alors que l'Ouest est en plein essor. Le

rapporteur attire l'attention sur le fait que ces mesures conditionnelles sont d'autant plus délicates à gérer que les écoles menacées d'une fermeture pensent qu'elle n'interviendra pas alors que celles à qui on a laissé espérer une ouverture la tiennent pour acquise et conclut à *la nécessité de surveiller à la rentrée, 76 foyers de tension potentiels dans ce département.*

Dans la même académie mais pour le département de l'**Ain** on souligne la difficulté à prendre en compte les effectifs réels, les 3/5 de l'augmentation de population de ces dernières années tenant à un solde migratoire positif et à une croissance répartie inégalement sur le territoire. D'où une prise en compte insuffisante de ces éléments qui aurait pu poser problème si le processus de rééquilibrage interne à l'académie n'avait pas été amorcé.

Le rapporteur de l'académie de **Nantes** craint qu'en **Loire-Atlantique** les prévisions d'effectifs soient dépassées par le fait que le pôle de Saint-Nazaire connaîtra sans doute une explosion démographique plus forte que prévue, ce qui rendrait la rentrée difficile.

Dans l'**Eure** (académie de **Rouen**) on note la crainte justifiée de hausses d'effectifs imprévisibles dans les zones d'accueil de populations nomades de l'Est du département – au contact de l'Ile de France – qui imposeraient des ouvertures aujourd'hui impossibles, faute d'emplois disponibles.

Enfin, en **Seine-et-Marne** (académie de **Créteil**) l'achèvement de plusieurs opérations d'urbanisme et les transferts de populations provoquent par leur ampleur un nombre inaccoutumé de "situations imprévues" (environ 30 ouvertures prévisibles au lieu de 10 ordinairement). Si les effectifs en cause sont peu nombreux, ils se traduisent par des effets de seuil coûteux, en termes d'ouvertures de classes.

Si les prévisions se confirment, le problème du financement de ces ouvertures est posé. Ses marges de gestion étant limitées, l'inspection académique souhaite une aide ministérielle ponctuelle pour ne pas avoir à remettre en cause sa politique en matière de maîtres animateurs ou de décharges de service des directeurs en Z.E.P. Outre le constat d'un retard départemental dans ce dernier domaine, ces mesures constituent souvent la contre partie de fermetures de classes, parfois multiples, dans des secteurs touchés par une forte baisse démographique.

Il y a donc là une difficulté objective qui mérite d'être signalée.

## 1.5. La pré-scolarisation à 2 ans

L'exploitation des rapports des correspondants de l'IGAENR fait apparaître *des écarts considérables en matière de pré-scolarisation à 2 ans* pouvant aller selon les départements d'à peine plus de 4 % (**Haute-Savoie, Haut-Rhin**) à plus de 75 % (**Ardèche et Haute-Loire**) pour une moyenne nationale de 35,2 % très peu représentative des disparités départementales.

*Ce constat pose les limites d'une politique nationale en la matière.*

A supposer que les inspections académiques de certains départements retardataires veuillent effectuer un rattrapage dans la scolarisation des 2 ans (cas signalés de la **Haute-Savoie** (4,3 %) et de **l'Isère** (11,4 %)) ils ne pourront de fait y parvenir compte tenu de l'étroitesse des moyens dont ils disposent.

De plus et comme tient à le souligner le rapporteur de l'académie de **Nice** où cette scolarisation se situe à 11 % (alors que nul n'ignore qu'elle est à 29 % à **Montpellier**) *il faudra veiller à ce que les moyens attribués à ce titre servent bien à l'accroissement réel de l'accueil des 2 ans.* La base enseignante ainsi que la représentation syndicale étant plus attachées à améliorer les taux d'encadrement *il ne faudrait pas en effet que l'effort consenti en vue d'accroître l'accueil en préélémentaire se traduise par un résultat nul* à l'exemple d'un département méridional où 14 ouvertures en maternelle s'étaient, in fine, traduites par 2 élèves supplémentaires !

*Enfin, un autre aspect de la politique de pré-scolarisation à 2 ans doit être soulevé et tient aux rapports que cette politique présuppose avec les municipalités.* Ce point a été plus particulièrement souligné dans les académies de **Nice** et de **Strasbourg**.

Dans la première, on note un certain scepticisme des IA quant à la réalisation concrète des objectifs affichés pour le préélémentaire dans la mesure où cette politique qui exige l'accord des maires et la disponibilité en locaux est susceptible de remettre en cause les équilibres financiers des crèches municipales dont la fréquentation pourra se trouver réduite.

Dans la seconde, le rapporteur indique que les municipalités en zone urbaine (**Mulhouse** notamment) ont développé l'accueil des plus jeunes en crèches ou garderies et que la survie de ces structures qui génèrent par ailleurs de nombreux emplois municipaux serait compromise en cas de concurrence avec une scolarisation précoce. D'où dans ce contexte auquel s'ajoute le conservatisme culturel visant à maintenir les jeunes enfants dans le cercle familial, une politique prudente de scolarisation à 2 ans qui n'apparaît pas comme prioritaire.

## **1.6. Identification des secteurs ou les inquiétudes se sont exprimées au titre de la rentrée 2000**

Au-delà des points déjà soulevés, plusieurs rapporteurs ont tenu à manifester les inquiétudes locales au regard de la rentrée 2000.

En ce qui concerne l'académie de **Montpellier**, l'attribution par l'administration centrale de 326 emplois en trois notifications successives est de nature à améliorer objectivement et de manière sensible la situation. Mais dans le contexte d'irrationalité qui a conduit les groupes de travail constitués pendant la crise à réclamer plus de 2000 emplois 1<sup>er</sup> degré sur les 3 prochaines rentrées, on peut craindre de mauvaises surprises. On annonce déjà une grève des directeurs d'écoles pour la rentrée 2000, ces derniers étant mécontents que des moyens n'aient pas été dégagés en nombre suffisant pour couvrir les décharges de directions.

En outre le rapporteur s'inquiète du renouvellement des IA-DSDEN qui pourrait toucher pour des raisons diverses les cinq départements de l'académie et tient à attirer l'attention de la DPATE sur la nécessité de pourvoir ces postes à haut risque d'une manière professionnellement profilée.

Pour ce qui concerne l'académie **d'Amiens** la sévérité de la ponction (-82 emplois) a entraîné de nombreuses manifestations notamment dans les zones rurales des 3 départements (**Aisne**, **Oise** et **Somme**) ce qui conduit le Recteur à estimer qu'une réduction de 10 postes de la taxation serait nécessaire pour apaiser les conflits.

Dans l'académie de **Besançon**, les rapporteurs mettent l'accent sur le fait que la préparation de la rentrée 2000 aurait dû s'effectuer assez facilement compte tenu des conditions générales d'évolution des effectifs d'élèves et des moyens d'enseignement mais qu'elle a été perturbée par la politisation de la carte scolaire du 1<sup>er</sup> degré.

Pèse donc une incertitude pour la rentrée amplifiée par la répartition manifestement inéquitable du retrait des emplois entre départements et ce au bénéfice du **Doubs** et au détriment de la **Haute-Saône** et du **Territoire de Belfort**.

Pour les rapporteurs " cette répartition ne s'explique pas autrement que par l'agitation syndicale complaisamment médiatisée qui s'est développée dans le **Doubs** (occupation de l'inspection académique du Doubs) et par l'intervention directe des décideurs politiques ". Ceci a parfaitement été compris dans la **Haute-Saône** où les partenaires de l'IA ont manifesté leur indignation en boycottant le C.T.P.D. et le C.D.E.N. Une journée de grève spécifique aux écoles du département a été observée avec un taux de participation de 80 %.

Dans l'académie de **Clermont-Ferrand** (où la situation du département de la **Haute-Loire** a déjà fait l'objet d'une observation), on juge que " la toile de fond reste relativement sombre " puisque la diminution sensible des moyens (-60) s'opère dans une période où les effectifs se stabilisent. De ce fait les retraits d'emplois ont été très mal acceptés : absence des représentants des personnels et des élus à la plupart des réunions des instances officielles, défense renforcée du maintien des services publics.

L'IA du département de l'**Allier** a prévu quelques fermetures conditionnelles mais il craint que les maires ne redéfinissent les périmètres scolaires dans le but d'éviter ces fermetures ce qui réduirait ses marges déjà faibles pour procéder aux quelques ouvertures nécessaires. On peut donc s'attendre à une rentrée tendue.

Dans le **Puy-de-Dôme**, enfin, l'exercice de rentrée se révèle particulièrement complexe en raison d'une évolution contrastée des effectifs (+ 400 en maternelle et - 450 en élémentaire) et d'un retrait conséquent de 30 emplois. " La forte opposition aux mesures envisagées qui s'est manifestée ne permet pas de prévoir l'évolution des événements ".

La situation du département de la **Saône-et-Loire** n'est pas objectivement difficile malgré le retrait de 27 emplois. Toutefois le rapporteur tient à souligner qu'un climat de crise et de tension subsiste, tout ceci sur fond de refus et de surenchère.

On n'en est plus ici à réclamer " le retrait du retrait " mais un nombre de postes supplémentaires tout à fait irréaliste.

En ce qui concerne l'académie de **Grenoble** où la plupart des départements ont un P/E inférieur à la moyenne nationale de leur groupe, le correspondant académique de l'IGAENR fait état d'une demande rectorale supplémentaire de 10 postes qui paraît justifiée et de nature à apaiser avant la rentrée des mouvements d'enseignants et de parents qui persistent et qui trouvent un écho favorable auprès des élus.

La rentrée de l'académie de **Limoges** bien qu'envisagée avec confiance compte tenu de ratios favorables pourrait être tendue du fait d'un retrait de 36 emplois qui s'inscrit dans un contexte de carte scolaire aux implications locales complexes et de surcoût des petites structures du milieu rural. On signale qu'en **Creuse** par exemple, de

nouvelles concentrations sur un réseau scolaire déjà fortement contracté s'avéreraient risquées eu égard à la durée des déplacements imposés aux enfants et au coût qu'elles feraient supporter aux collectivités.

Le député-maire de **Guéret** qui se félicite pourtant de la méthode de concertation engagée avec l'IA , regrette que les mesures de carte scolaire ne relèvent pas d'un véritable plan pluriannuel et continuent de s'inscrire dans l'urgence d'une énième gestion de crise.

De fait, pour des raisons diverses, les possibilités ouvertes par la circulaire du 17 décembre 1998 n'ont guère été exploitées. (Cas signalé aussi dans l'académie de **Dijon**).

La situation du département de la **Loire** (académie de **Lyon**) bien qu'objectivement bonne puisque le P/E de 5,40 place ce département au 1<sup>er</sup> rang de son groupe suscite bien des interrogations.

Le rapporteur note que ces arguments n'ont aucun effet sur une population locale qui s'estime dépossédée. D'où des manifestations violentes à **Roanne** et à **Saint-Étienne** où des IEN ont été retenus en otage. Si peu de foyers de tension subsistent les responsables départementaux redoutent qu'une seule situation mal maîtrisée entraîne un mouvement général d'hostilité.

Tout ceci dans un contexte aggravé par la rupture aujourd'hui consommée entre le maire de Saint-Étienne et l'inspecteur d'académie. Dans une lettre du 4 mai 2000, l'élu municipal précise à ce dernier " force est de constater que le réseau des écoles ne nous permet pas de préparer sereinement l'avenir de nos enfants mais semble au contraire, vous autoriser à fermer des classes et des écoles, en appliquant une simple logique comptable que l'ensemble des élus stéphanois refuse ". Après un rappel des efforts financiers consentis par la ville en faveur de l'école, le maire conclut qu'il se voit " dans l'obligation de suspendre notre collaboration au sein du réseau des écoles qui de facto n'a plus de raison d'être ".

Dans l'académie de **Nantes**, la situation difficile du département de la **Loire-Atlantique** a déjà été signalée. S'y rajoute une inquiétude pour **Maine-et-Loire** où quatre ou cinq points chauds font encore l'objet de préoccupations.

Après un retrait de 74 emplois en 1999, l'académie d'**Orléans-Tours** a subi un nouveau retrait de 63 emplois pour la rentrée 2000. Les observations faites par l'IGAENR à la suite des visites dans les inspections académiques, confirment que l'élaboration de la carte scolaire a été difficile et qu'elle s'est souvent accompagnée d'occupations d'écoles, ce qui rend la rentrée aléatoire. Aussi justifie-t-on la demande des services rectoraux d'une trentaine d'emplois afin de répondre positivement aux fortes pressions locales notamment dans le **Loiret** où les organisations syndicales jugent la dotation particulièrement catastrophique et s'appretent à manifester leur mécontentement à la rentrée.

On signale par ailleurs dans l'académie de **Rennes** la situation tendue du département d'**Ille-et-Vilaine** : sur les 35 emplois nouvellement accordés à l'académie, ce dernier n'en aura que 3, alors qu'il est toujours en retard dans son groupe. Il convient de souligner que c'est le seul département qui a mené une enquête sur la réalité de la préscolarisation à 2 ans et les résultats vont probablement conduire à ce que bien des postes ne soient pourvus que par des enseignants à mi-temps.

Le rapporteur de l'académie de **Rouen** fait état des risques d'une rentrée agitée dans le département de la **Seine-Maritime**, après les retraits d'emplois qui ont alimenté la grogne locale cette année.

Si la situation est jugée globalement correcte dans l'académie de **Versailles**, une inquiétude majeure subsiste pour le département des **Hauts-de-Seine** qui reste mal doté et qui rencontre des problèmes de personnels très sérieux.

Département en forte croissance démographique, les **Hauts-de-Seine** doivent accueillir 802 élèves supplémentaires à la rentrée 2000, principalement en préélémentaire (+773) dont + 375 "2 ans".

Ce chiffre établi par le Ministère ne correspond pas à la prévision de l'IA qui table sur une augmentation de 1 101 élèves en se basant sur diverses sources d'information (municipalités, IEN, D.D.E.) venant confirmer la validité de nombreuses demandes d'ouvertures.

Comme le P/E du département reste le seul des départements de l'académie à être inférieur à 5, ce différentiel est forcément problématique. Il est heureux que dans ces conditions le Recteur de Versailles ait procédé à un rééquilibrage en abondant la dotation ministérielle (40 postes) de 25 postes supplémentaires au bénéfice du département des **Hauts-de-Seine** par ponction sur les Yvelines. Mais la situation reste tendue puisqu'il ne resterait que 15 postes pour faire face aux ajustements de juin et de septembre alors qu'une trentaine de demandes d'ouvertures sont arrivées depuis février.

D'une manière plus générale le rapporteur tient à souligner que le schéma institutionnel classique ne semble plus fonctionner et que les mécanismes de préparation de rentrée 1<sup>er</sup> degré se grippent lorsque les lotissements se développent de manière brutale.

Le rapprochement fonctionnel avec les services scolaires municipaux bien que permanent ne suffit plus à résoudre les difficultés d'où la nécessité d'améliorer la démarche prévisionnelle avec les partenaires locaux dans une perspective pluriannuelle. L'exemple des demandes d'ouvertures arrivées hors calendrier alors qu'elles concernent neuf communes au dynamisme démographique repéré depuis plusieurs années confirme cette nécessité.

Mais la situation la plus préoccupante du département des **Hauts-de-Seine** tient à la gestion des personnels soumise à de fortes contraintes.

L'année scolaire 1999/2000 a déjà été marquée par une pénurie d'enseignants du 1<sup>er</sup> degré. Malgré des autorisations de recrutement exceptionnel sur listes complémentaires, de nombreux postes sont restés vacants.

Les estimations avancées par l'IA se situent dans une perspective de reconduction à la rentrée 2000 de la situation déficitaire, évaluant à près de 200 le nombre de postes qui ne seront pas pourvus. (augmentation des sorties définitives de fonction, augmentation des temps partiels, solde négatif à la suite des mouvements inter départementaux).

Pour toutes ces raisons (insuffisance de moyens et contraintes spécifiques en matière de gestion de personnels) la rentrée 2000 dans le département des **Hauts-de-Seine** s'annonce problématique.

Enfin, une attention très grande doit être portée à la situation de l'académie de **Toulouse** et plus particulièrement au département de la **Haute-Garonne**.

Le correspondant académique de l'IGAENR souligne que ce département est dans une situation très en retrait par rapport à la moyenne de son groupe puisqu'il a le P/E le plus faible du groupe 3, d'autant que ses zones urbaines le rendraient plutôt comparable à certains départements classés en groupe 2.

Malgré l'effort important consenti au département de la **Haute-Garonne** pour la rentrée 2000 (101 postes alors que la dotation académique n'est en hausse que de 61) le P/E ne progressera que de 0,1 du fait de l'accueil de 1 709 élèves supplémentaires.

Le déficit par rapport à la moyenne du groupe (5,40) représente près de 400 postes. On est certes loin des 1000 postes réclamés par les organisations syndicales mais en toute hypothèse un plan de rattrapage paraît absolument indispensable pour les prochaines rentrées dans le cadre d'une programmation pluriannuelle qui elle-même pourrait s'inscrire dans le champ de la contractualisation.

On note enfin que le climat est tendu dans les cinq départements ponctionnés qui ont contribué à l'effort de solidarité intra-académique, en particulier en **Aveyron** (-20 postes) et ce malgré un taux d'encadrement résiduel encore confortable.

### **1.7. Les effets négatifs induits par certaines pratiques ministérielles.**

*L'IGAENR tient à souligner les deux problématiques majeures qu'ont soulevées les méthodes du Ministère consistant d'une part à attribuer directement les dotations d'emplois aux départements ou à en réduire les taxations, d'autre part à procéder à des notifications successives.*

Plusieurs académies ont été confrontées à cette situation et ont été mises en difficulté dans des conditions plus ou moins graves que les correspondants de l'IGAENR ont pu observer.

Si le rapporteur de l'académie de **Dijon** se contente d'indiquer que les répartitions se sont effectuées à partir du pré-fléchage de la DESCO, officieusement connu des départements, d'autres rapporteurs mettent *l'accent sur les effets négatifs induits par le procédé d'attribution ministérielle direct qui est en contradiction fondamentale avec l'esprit de la déconcentration et de la responsabilisation académique en matière de premier degré*.

Dans l'académie de **Besançon**, le mode d'intervention a été déjà indiqué comme facteur de maintien des iniquités départementales, notamment entre le **Doubs** et la **Haute-Saône**.

Dans l'académie de **Montpellier**, on a noté que les annonces officielles d'attribution de moyens à chacun des départements ont été faites par le Ministère dans la presse locale et l'on n'est pas sûr que cette méthode qui court-circuite le Recteur ne soit pas une source de difficulté supplémentaire si des négociations locales ultérieures devaient s'engager.

Dans l'académie de **Rennes**, les moyens supplémentaires ont été répartis par le Ministère dans le sens contraire du Recteur qui avait arbitré plus positivement en faveur de l'Ille et Vilaine, département où sont annoncées des difficultés de rentrée.

Citons pour conclure les 2 académies où la problématique a été posée avec le plus de netteté :

En ce qui concerne l'académie de **Nantes**, le rapporteur tient à rappeler tout d'abord que face à une augmentation prévue de 1 930 élèves à la rentrée 2000, l'Administration n'avait accordé à l'origine aucun moyen nouveau à l'académie et que cette position était difficilement comprise des parents d'élèves et des élus. Il poursuit : “ Comme le pouvoir lui en a, théoriquement, été donné la Rectrice de l'académie avait prévu d'opérer les redéploiements d'emplois à partir du **Maine-et-Loire** et de la **Sarthe** afin de couvrir les besoins de la **Loire-Atlantique** et à un degré moindre de la **Vendée** et de la **Mayenne**. Une notification en date du 22 février 2000, accorde alors 71 emplois nouveaux à l'académie de **Nantes**. Le paradoxe est que cette augmentation est accompagnée d'une instruction nationale (cabinet + DESCO) sur la répartition des emplois entre les départements : la **Loire-Atlantique** reçoit 59 emplois, la **Mayenne** et la **Vendée** 12 (6+6). Aucun redéploiement n'est plus possible, la **Sarthe** et le **Maine-et-Loire** devant rester à emplois stables ”

Dans l'académie de **Rouen**, le rapporteur déplore que la dotation ministérielle directe au département de la **Seine-Maritime** ait eu notamment pour effet de stopper une dynamique de rééquilibrage qui serait pourtant nécessaire pour mieux répondre aux besoins du département de l'**Eure** et conclut : “ il faut critiquer *l'attitude contradictoire de l'administration centrale* qui d'une part prétend concentrer entre les mains du Recteur les moyens du premier degré mais ne s'interdit pas, d'autre part, d'attribuer directement, au dernier moment, une enveloppe spécifique pour celui des 2 départements qui est déjà le plus aisé, qui perd le plus d'élèves mais qui est aussi celui dans lequel les “ agitations ” et interventions politiques ont été les plus vives, accréditant ainsi l'idée dans l'opinion publique qu'il suffit de manifester pour obtenir des moyens. ”

***La question des notifications successives*** doit être par ailleurs soulevée. Elle l'a été plus particulièrement dans les académies de **Montpellier**, de **Nantes** et de **Rouen** mais elle pose plus généralement ***un problème de cohérence entre une volonté politique affichée d'une gestion académique prévisionnelle et un mode de gestion concret qui n'en permet pas l'exercice au niveau rectoral***.

Pour étayer ce propos citons encore le correspondant de l'académie de **Rouen** qui note que “ le calendrier des délégations d'emplois s'est effectué en 3 vagues successives plus tardives que d'habitude. Dans ces conditions cela a notamment contraint le département de **Seine-Maritime** à afficher prématurément des propositions maximalistes de retrait qui ont alimenté la grogne dans tous les secteurs du département.

Malgré ces difficultés, l'IGAENR observe que dans huit académies (Clermont-Ferrand, Corse, Dijon, Grenoble, Lyon, Nice, Toulouse et Versailles) il est fait explicitement référence à un pilotage rectoral du premier degré et à quelques rééquilibrages opérés à ce niveau, bien que ces derniers soient restés souvent modestes.

En tout état de cause, l'IGAENR est amenée à s'interroger sur les conditions d'une gestion plus transparente, plus cohérente et plus opérationnelle en matière de 1<sup>er</sup> degré.

Il est clair en premier lieu que si l'on considère comme irréversible le bien fondé de la déconcentration, toutes les conséquences doivent en être tirées et s'accompagner de règles confiant de manière pleine et exhaustive les

pouvoirs déconcentrés nécessaires aux divers responsables académiques. *De ce fait il doit être mis fin aux modes de gestion directe par l'administration centrale et donc aux attributions fléchées ainsi qu'aux notifications successives. Pour assurer le pilotage général, cette même administration centrale pourrait être amenée à s'interroger sur la pertinence d'indicateurs qui ne paraissent plus adaptés aux réalités actuelles et sur la nécessité de leur redéfinition ou de leur élargissement à d'autres champs d'analyse.*

La référence à un E/D ou à un pourcentage de classes chargées paraît par exemple mieux prendre en compte les réalités de terrain qu'un P/E qui ne les retraduit que très imparfaitement. En tout état de cause, des indicateurs aussi sophistiqués soient-ils ne sauraient remplacer la connaissance des réalités que possèdent les responsables de terrain (cf. infra).

***La deuxième question, fort complexe, tient à la détermination du bon niveau de déconcentration.***

La tendance actuelle, confirmée dans le cadre des projets académiques et de la contractualisation, va incontestablement dans le sens d'une compétence rectoriale qui s'inscrit en outre par tradition dans le respect de la chaîne hiérarchique. La confirmation de cette tendance supposerait un renforcement des cellules académiques de 1<sup>er</sup> degré, renforcement qui peut être freiné par les besoins nouveaux qu'il convient de consacrer aux autres champs de la déconcentration (plus particulièrement gestion des personnels enseignants du second degré, U3M) au niveau rectoral.

A supposer résolu le problème des moyens, une interrogation demeure quant à *la capacité réelle du pouvoir rectoral à mettre un terme aux disparités départementales*, objectif que l'Etat lui-même n'a pas su atteindre dans le cadre de la centralisation. Les avantages d'une gestion rapprochée peuvent ici se transformer rapidement en inconvénients sous l'influence des rapports de force locaux.

Paradoxalement, *la question d'une vraie responsabilité départementale déconcentrée en matière de 1<sup>er</sup> degré apparaît comme un sujet d'actualité* auquel il conviendrait d'apporter, malgré la difficulté de l'exercice, une réponse définitive.

Proches du terrain, dotés de services et de conseillers techniques rodés en ce domaine, environnés de partenaires et d'organismes institutionnels habilités, les IA semblent disposer d'atouts non négligeables pour être à tout le moins considérés comme des acteurs déterminants susceptibles de justifier de manière concertée les caractéristiques et les spécificités de leur département. En l'absence de politique académique cohérente, ou face à une politique académique dont l'affichage et le caractère factice sont patents, certains IA peuvent être amenés à conduire une politique départementale utile et efficace.

A titre d'exemple, l'IGAENR a jugé intéressant d'évoquer la situation de l'académie de **Dijon** et du département de la **Côte d'Or** en matière de politique éducative rurale.

Le correspondant académique de l'académie de **Dijon** observe au sujet de la ruralité et de l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé : "l'académie n'avait pas entrepris l'année dernière de donner suite de façon organisée à la circulaire ministérielle du 17 décembre 1998. La lettre ministérielle du 1<sup>er</sup> décembre 1999 n'a pas eu, non plus, pour effet de déclencher des initiatives de la part de l'académie. En particulier celle-ci n'a pas cherché à regrouper les réponses des départements auxquels il était demandé un état des mesures prises dans le cadre de la préparation de la rentrée 2000.

De même, l'académie ne peut donner aucune information sur les schémas à moyen terme de constitution de réseaux d'éducation devant s'insérer dans son projet. Enfin, la demande de synthèse, pour début mars, de l'élaboration et de la formalisation de ces schémas départementaux, n'a pas reçu de suite.

Le dossier de la ruralité n'est pas traité à l'échelon de l'académie où il n'existe d'ailleurs pas d'instance de réflexion sur le sujet. Ce qui peut paraître paradoxal dans une académie où le poids de la ruralité est grand et qui met volontiers en avant cette contrainte ”.

Parallèlement le rapport de l'IGAENR pour le département de la Côte d'Or précise : “On s'efforce de créer en Côte d'Or des réseaux d'écoles rurales, en liaison avec le Conseil Général. Une convention devrait être signée en juin prochain ”.

L'action la plus originale conduite en la matière dans ce département est la “convention cadre pour la scolarisation en milieu rural ” passée en septembre 1998 entre le Conseil Général, le Préfet, le Recteur et l'inspecteur d'académie, visant à constituer des pôles scolaires regroupant plusieurs communes mais qui seraient davantage que de gros R.P.I. concentrés : non seulement la mise en commun des moyens, mais la mise en œuvre de moyens nouveaux. Un ensemble d'équipements financés par les collectivités accompagne en effet le regroupement : services scolaires et péri-scolaires, B.C.D., salle informatique et multimédia, équipements sportifs, restaurant. L'Etat, de son côté, s'engage à traiter prioritairement les dossiers de dotation “globale d'équipement ” des collectivités engagées et l'Education nationale à maintenir durant trois ans au moins les emplois.

A l'heure actuelle, un seul pôle a été créé officiellement dans le cadre de la convention. Mais d'autres se constituent, trois ou quatre sont en projet et devraient aboutir pour la rentrée 2001 ”.

*La coexistence dans une même circonscription administrative de deux politiques divergentes en matière de ruralité ou plutôt d'une absence de politique académique et d'une politique départementale volontariste, paraît bien poser avec acuité le problème des compétences respectives et des articulations qu'elles supposent.*

## 2. LA PRÉPARATION DE LA RENTRÉE 2000 DANS LE SECOND DEGRÉ

*Par note n° 00-224 du 13 juin 2000, le chef du service de l'IGAENR a mis l'accent sur les principales difficultés attendues en prévision de la rentrée 2000 :* incertitudes liées à la réforme de l'enseignement professionnel et à son degré de fiabilité au niveau des E.P.L.E. et dans la confection de leurs emplois du temps, déficit en A.T.O.S. non compensé structurellement par des créations d'E.T.P. correspondant à des crédits de suppléances, problème du vivier de recrutement de l'enseignement professionnel, incertitude sur le niveau de prise en charge par les enseignants des heures supplémentaires dont le poids paraît excessif rapporté au nombre total d'heures postes.

Dans le cadre du suivi des services académiques et de l'exploitation de l'ensemble des rapports établis par les correspondants académiques, l'IGAENR complète ces premières observations.

## **2.1. La situation de la rentrée en ce qui concerne les personnels A.T.O.S.**

*L'attribution de moyens nouveaux s'étant faite pour l'essentiel en crédits de suppléances* (ce qui devrait avoir pour effet d'améliorer sensiblement le remplacement A.T.O.S.), la question des dotations reste posée de manière très aiguë dans quelques académies. Mais ce problème récurrent maintes fois soulevé par l'IGAENR dans ses précédents rapports de rentrée peut se doubler d'autres considérations environnementales qu'il ne faut pas négliger. Tout cela dans un contexte où les politiques substitutives (recours aux Contrats Emplois Solidarité et désormais aux Emplois Jeunes cadres de vie dans des fonctions ouvrières et de service) incontestablement utiles servent aux mouvements revendicatifs d'argument pour dénoncer la situation déficitaire en personnels définitifs et pour réclamer la transformation de ces moyens provisoires.

### **2.1.1. Les académies très déficitaires**

L'académie de **Créteil**, malgré les créations de cette année (100) et les diverses mesures substitutives, reste gravement déficitaire. Ce déficit était globalement évalué à 380 postes pour la rentrée 1999 par le Ministère et plaçait Créteil en 23<sup>ème</sup> position.

Cette situation masque en outre de fortes inégalités puisque la **Seine-Saint-Denis** est désormais excédentaire alors que le déficit de la **Seine-et-Marne** s'élève à 300 postes.

Pour les rapporteurs, cet élément est de nature à peser sur le climat de la rentrée, d'autant qu'il faut s'attendre dans ce département à la vacance d'une centaine de postes de personnels de direction qui seront couverts par des personnels enseignants faisant fonction.

Dans l'académie de **Versailles**, on indique que les 19 créations d'emplois ont été absorbées en quasi-totalité par les créations d'E.P.L.E. et ne permettent pas une réelle amélioration de la situation qui reste très mauvaise (- 748 emplois au classement inter-académique) et très préoccupante pour la rentrée.

On doit signaler que la troisième académie de l'Ile-de-France – Paris – ne s'est vu retirer aucun moyen alors qu'elle est sur dotée, ce qui ne fait qu'ajouter au mécontentement des deux autres.

L'académie de **Grenoble** est classée en 28<sup>ème</sup> position avec un déficit de 515 emplois A.T.O.S. Cette donnée ne facilite pas la préparation de la rentrée 2000, malgré l'attribution de 53 emplois nouveaux. Comme déjà indiqué, seul le recours aux "autres" moyens évite actuellement la rupture. Les établissements de l'académie emploient aujourd'hui 1 740 CES/CEC correspondant à 870 E.T.P. ; parmi ceux-ci les services estiment que 400 occupent des emplois permanents dévolus aux A.T.O.S.

La situation des personnels de santé et notamment des infirmières reste par ailleurs grave et préoccupante.

L'académie de **Nice**, dont la situation difficile a été plusieurs fois soulignée, accuse un déficit de 248 emplois qui la situe en 27<sup>ème</sup> position sur 30.

Elle a certes obtenu 55 créations d'emplois mais la revendication ayant chiffré les besoins du plan de rattrapage à 966, l'écart est important. De manière plus réaliste, le Recteur a demandé au titre des mesures immédiates 11 postes A.T.O.S. supplémentaires. Le rapporteur de l'IGAENR tient à indiquer à ce sujet que ces moyens s'ils

étaient obtenus devraient répondre à des besoins préalablement recensés et analysés et non servir comme cela est envisagé à annuler les 11 suppressions de postes A.T.O.S. auxquelles l'administration rectoriale avait procédé !

En toute hypothèse, l'académie de **Nice** doit sur des bases réalistes et responsables bénéficier d'un plan de ratrappage qui l'amène sur 3 ans à un niveau proche de la moyenne.

Enfin, l'académie de **Bordeaux** est largement déficitaire en postes (-352, soit -6,1 %) et se trouve au 25<sup>ème</sup> rang dans le classement interacadémique. Elle ne bénéficiera néanmoins cette année que de 35 créations d'emplois ATOS ainsi que de 48 aides éducateurs "cadre de vie".

### **2.1.2. *Les académies à sujétions particulières***

En ce qui concerne l'académie de **Corse**, le pronostic de la rentrée 2000 est obscurci par les incertitudes relatives aux A.T.O.S., incertitudes qui tiennent plus aux modes de fonctionnement de la collectivité territoriale qu'à l'état de la dotation.

En effet, la collectivité territoriale ne livre pas les collèges dans les délais prévus. Le second collège de Porto-Vecchio a été achevé avec un an de retard. D'autres collèges sur Ajaccio et Bastia sont en retard de livraison. Mais à supposer que les ouvertures puissent s'opérer dans les délais prévus, encore faut-il que l'Etat mette en parallèle les moyens nécessaires au fonctionnement de ces nouveaux établissements.

Or si l'académie apparaît plutôt bien dotée, raison pour laquelle 5 emplois ont été retirés à la rentrée 1999, (charge intégralement supportée par le Rectorat, ce qu'il convient de saluer) la situation réelle est plus complexe. Le nombre élevé d'E.P.L.E. de petite taille grève la dotation en A.T.O.S. et les effets d'une politique rectoriale de regroupement ne peuvent encore se faire sentir. D'où une prochaine rentrée délicate puisque prévue à effectifs constants d'A.T.O.S. malgré l'ouverture du collège de Porto-Vecchio, ce qui a suscité de vives réactions et des grèves qui ne sont pas encore terminées.

Avec un déficit de 50 emplois A.T.O.S., l'académie de **Montpellier** se situe au 16<sup>ème</sup> rang national. L'attribution de 27 créations en novembre 1999 ne réduit pas le déficit compte tenu de l'augmentation des effectifs prévus à la rentrée 2000. En outre la notification récente des 47 E.T.P. correspond à des crédits qui serviront essentiellement à couvrir les suppléances et non à résorber durablement le déficit.

Certes ce déficit paraît peu important et nettement plus supportable que pour les académies précitées (**Créteil, Grenoble, Versailles, Nice**) mais il peut être générateur de très grandes difficultés si les projections à moyen terme des besoins du système éducatif ne sont pas prises en compte en temps réel et ne s'accompagnent pas des moyens nécessaires à leur couverture.

La prise en compte de cette situation est essentielle si l'on ne veut pas recréer dans cette académie un foyer à haute tension.

Les prévisions d'effectifs à moyen terme ainsi que la taille excessive des établissements (aussi bien des collèges que des lycées) vont conduire à la construction rapide de 12 collèges et de 6 lycées. Cela signifie, pour *éviter la rupture et maintenir la crédibilité de l'Etat face à des collectivités territoriales* qui acceptent de s'impliquer

aussi lourdement, *la mise en œuvre rapide d'une programmation pluriannuelle* qui engage l'abondement des dotations A.T.O.S.S. sur les 3 prochaines années. Rappelons que la revendication des groupes de travail même si elle relève de la surenchère et de l'irresponsabilité porte sur 549 emplois nouveaux + 1 250 par transformation des 2 500 contrats emplois solidarité.

Bien que sur dotée et engagée dans le redéploiement, l'académie de **Rennes** souligne ses spécificités et les limites de l'exercice auquel elle est contrainte : impossibilité de supprimer des emplois dans des petits établissements notamment dans la filière administrative, rénovation et extension d'établissements par la région sans coordination ce qui induit des surcoûts non prévus en personnels.

### **2.1.3. *Les cas particuliers des académies de Rouen et de Poitiers***

Dans l'académie de **Rouen**, sur les 25 emplois A.T.O.S. (10 administratifs, 15 de service) attribués par le Ministère, le Rectorat s'en est réservé 7 (6 administratifs et 1 de service).

Le rapporteur de l'IGAENR tient à souligner : “ on peut regretter que l'analyse globale des moyens des services n'ait pas été faite. Entre les dotations du Rectorat et celles des inspections académiques, il était vraisemblablement possible de procéder à des gains de productivité en analysant les tâches respectives des uns et des autres. Ce travail annoncé en septembre 1999 n'a pas été réalisé. Le Rectorat s'attribue donc  $\frac{1}{4}$  des emplois “frais” alors que la situation des établissements de l'académie est réellement difficile et parfois insupportable. En outre, il convient de rappeler que le Rectorat s'est déjà attribué 62 emplois d'enseignants affectés à des tâches administratives et 2 emplois permanents relevant pourtant des crédits de suppléances des personnels A.T.O.S.

Une fois encore, il faut recommander vivement aux autorités académiques de procéder rapidement à une analyse rigoureuse de la répartition des tâches entre les différents services afin de consacrer les rares emplois “frais” à soulager la charge de travail des E.P.L.E.”.

Dans l'académie de **Poitiers**, la véritable préoccupation concerne les services rectoraux dans lesquels 39 ETP financés sur le chapitre 31-96 (et antérieurement sur le chapitre 31-93) ont été implantés. Cette facilité explique en majeure partie le dépassement, en fin de gestion 1999, de 4,688 MF (29 % de la dotation déléguée). En 2000, la dotation a été majorée de 1,228MF. Compte tenu des effets positifs de la reconcentration de la gestion des suppléances au rectorat – elle était précédemment déconcentrée aux IA-DSDEN – et de la mesure inscrite à la loi de finances rectificative, l'académie évalue actuellement à 1,584MF son dépassement prévisible en fin de gestion. Pour contenir cette dérive, la décision a été prise de supprimer 13 ETP au rectorat et 2 à l'IUFM. Le respect de l'enveloppe budgétaire nécessite corrélativement une réduction, à hauteur de 4843 des journées de suppléance (franchise de 3 semaines, sauf pour les cuisiniers).

Cette mesure, lorsqu'elle a été annoncée au printemps dernier a créé un vif émoi parmi les personnels du rectorat. Jusqu'à présent, elle avait été suspendue à l'achèvement des opérations, désormais terminées, de restructuration des services rectoraux. Elle s'impose, puisque, faute de crédits, la trésorerie générale a interrompu le paiement des rémunérations et le versement d'APE en décembre 1999. On peut redouter que cette mesure suscite un nouveau mouvement des personnels à la rentrée, même si la grande majorité des non titulaires concernés doit être réemployée pour des suppléances en établissement. Sur ce plan, comme pour les emplois d'enseignants, l'académie est ainsi confrontée à la nécessité d'assainir une situation, legs de la gestion laxiste des moyens par le passé. Pour ceux d'enseignants, depuis 2 ans, elle marque le pas. Pour ceux des remplacements des personnels

ATOSS, la démarche, si elle peut être menée à son terme, est bien engagée. Mais l'enjeu est fort, compte tenu du risque bien réel de cessation de paiement des rémunérations en décembre 2000.

## 2.2. Le problème des heures supplémentaires

Problème récurrent et soulevé à plusieurs reprises par l'IGAENR, il prend cette année et en prévision de la rentrée 2000 une *acuité nouvelle sous les effets conjugués de la réduction du service réglementaire des enseignants de deux heures supplémentaires année (H.S.A.) à un H.S.A. et de la redéfinition des obligations du service statutaire des enseignants des lycées professionnels. Ceci dans un contexte où le poids respectif des Heures Supplémentaires et des Heures Postes et la limite acceptable de leur ratio sont plus fortement soulignés.*

La moitié des académies se sent particulièrement concernée par cette question. (Aix-Marseille, Besançon, Caen, Créteil, Dijon, Grenoble, Limoges, Montpellier, Nancy-Metz, Nantes, Orléans-Tours, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Versailles).

A **Aix-Marseille**, s'agissant plus précisément de l'enseignement professionnel, le passage à 18 heures des obligations réglementaires de service qui va concerter 716 enseignants sera en partie compensé par le contingent de 72 000 H.S.E. attribué à l'académie pour faciliter la mise en place des nouvelles grilles d'enseignement. Mais le vrai problème pour les services rectoraux réside dans la difficulté de faire prendre en charge ces H.S.E. par les seuls P.L.P., en raison de l'hostilité de principe des enseignants à l'encontre des heures supplémentaires et dans l'impossibilité réglementaire de les imposer y compris à des professeurs qui sont en cessation progressive d'activité ou à temps partiel et dont la proportion est supérieure dans l'académie à la moyenne nationale.

A **Besançon**, des difficultés sont à prévoir : la consommation des heures supplémentaires dont le pourcentage dans la dotation augmente, passant de 8,03 % à 8,31 % (avant notification des moyens supplémentaires pour la réforme des L.P.) conduit les chefs d'établissement à une mise en garde sur le thème du refus des H.S. par les enseignants.

Dans l'académie de **Créteil**, on souligne qu'une des difficultés de la rentrée pourrait résulter du volume important des H.S. allouées pour financer la réforme. L'académie considère qu'elle a désormais atteint un seuil difficilement supportable sur le terrain, avec un taux correspondant à près de 13 % de la Dotation Horaire Globale (D.H.G.) et rappelle la réticence traditionnelle des personnels de l'académie à prendre en charge des H.S. au delà de leurs obligations légales.

Dans l'académie de **Dijon**, le rapporteur du département de la **Côte d'Or** signale que pour la mise en place de la réforme collège, les principaux se heurtent au refus du bénévolat et ont du mal à obtenir l'acceptation d'H.S., les professeurs souhaitant que la totalité de leurs interventions soit intégrée dans l'emploi du temps. Pour la rentrée prochaine une incertitude demeure, les moyens complémentaires n'ayant pas encore été notifiés... et le problème des H.S. restant entier.

L'académie de **Grenoble** se situe pour les H.S. dans les normes nationales avec des taux de 8,7 % en lycée, de 11,06 % en L.P. et de 7,02 % en collège. Mais la Rectrice estime que la réduction de deux à une heure supplémentaire exigible fait apparaître ces taux plus pesants alors que la demande de temps partiel constitue une

parade de plus en plus fréquente pour échapper totalement aux H.S. Elle ajoute que ce phénomène se marque plus particulièrement dans les collèges qui n'ont ni la diversification disciplinaire ni les effectifs d'enseignants de nature à donner une souplesse suffisante dans la répartition Heures Postes / Heures Supplémentaires. A ce titre les IA expriment le souhait de voir transformer des H.S.A. en H.P.

La structure H.P./H.S. n'est pas considérée comme satisfaisante dans l'académie de **Limoges**

Elle présente en effet un ratio en H.S. trop élevé et compte tenu de l'augmentation prévisible de ce ratio, des difficultés d'absorption des H.S. sont à attendre.

Dans l'académie de **Montpellier**, la mise en place de la réforme a induit la délégation de 1 322 H.S.A. aux E.P.L.E. portant le taux d'H.S.A. de la D.H.G de 7 à 10,3 %.

De plus il s'agit d'un taux moyen, certains E.P.L.E. atteignant un taux de 18 % qui ne sera pas supportable. D'où des problèmes prévisibles d'autant que les chefs d'établissement commencent à réclamer la conversion des H.S.A. en postes en cas de refus des enseignants d'assurer les H.S.

Le maintien d'un minimum de flexibilité apparaît dans l'académie de **Nancy-Metz** comme indispensable pour réussir la réforme mais on redoute les refus d'exécuter des H.S. notamment dans l'enseignement général tertiaire.

Considérant avoir trop d'heures et pas assez de postes, le Rectorat de l'académie de **Nantes** a demandé à la DESCO la transformation de 1 500 H.S.A. en heures postes. Cette transformation est considérée comme indispensable à la réussite de la rentrée. A ce jour la réponse de la centrale est négative. Le rapporteur de l'IGAENR considère que ce problème de répartition des moyens entre H.P. et H.S. se pose de manière générale : "On est en train d'inonder les Rectorats et donc les E.P.L.E. d'H.S. sans se préoccuper de savoir si elles seront réellement faites. Les T.R.M.D. qui ont été analysés par les services rectoraux font apparaître des blocs de 4 à 7 heures par discipline, non affectés à des professeurs et qui le seront difficilement. La réduction de 2 à 1 des H.S. "imposables" a été analysée comme la limitation des H.S. à 1 heure par enseignant. Tout le système en est déstabilisé.

En liaison avec cela, l'agitation pourrait reprendre dans l'académie. La grève administrative suivie après un mot d'ordre du S.N.P.D.E.N. régional qui a entravé la remontée des T.R.M.D. des établissements et fait différer des réunions de comités techniques, n'a été levée que provisoirement, assortie de la menace de la reprendre aggravée si les moyens d'accompagnement des réformes ne sont pas des emplois mais des heures supplémentaires".

On note dans l'académie d'**Orléans-Tours** qu'un des points difficiles de la rentrée peut tenir en collèges au pourcentage élevé d'H.S.A. et à la difficulté croissante de les faire accepter à partir d'un certain niveau par les enseignants.

De l'avis des proviseurs rencontrés dans l'académie de **Rouen**, les enseignants sont "l'arme au pied" et le mécontentement des professeurs d'enseignement général est largement répandu. Le volume fort important d'H.S. que devront absorber les enseignants sera un élément déterminant. Selon l'attitude des professeurs par rapport à cette contrainte, élément encore incertain aujourd'hui, la rentrée de septembre sera plus ou moins réussie.

La situation des collèges de l'académie de **Strasbourg** est sérieusement aggravée par le problème des heures supplémentaires :

- 1) le refus des H.S par les enseignants y constitue une contrainte supplémentaire : Les IA notent un mouvement de refus des H.S. surtout dans les collèges les plus difficiles qui bénéficient de plus de moyens en postes mais aussi en H.S.(jusqu'à 9 % d'H.S.A. en Z.E.P. sans compter les H.S.E.). Les petits collèges sont également en difficulté lorsque se cumulent H.S.A.,H.S.E. et compensation de temps partiels à répartir sur un nombre limité d'enseignants.

Une augmentation significative des demandes de temps partiels à 16/18<sup>e</sup> qui permettent d'échapper à l'H.S.A. obligatoire est enregistrée. Il faut ajouter les C.P.A. qui aggravent encore la situation.

- 2) Des demandes insistantes de conversion d'H.S.A.en Heures postes pour répondre aux besoins des collèges en difficulté ou de petite taille et pour la mise en œuvre de mesures en collège. Ces demandes ont été refusées par la centrale.

Dans l'attribution des moyens d'enseignement accordés à l'académie de **Toulouse**, on considère qu'une attention particulière devrait être portée à une meilleure proportion entre heures postes et heures supplémentaires : cette proportion n'est pas jugée cohérente au regard de la capacité de prise en charge des H.S.A. par les enseignants. L'inappétence des enseignants pour les H.S. est réelle : en 1998/1999, 0,76 H.S.A. par enseignant à Toulouse contre 1,07 % en moyenne nationale.

Un rééquilibrage serait donc à prévoir pour les prochaines rentrées.

A **Caen**, on note l'inquiétude des chefs d'établissement en ce qui concerne les HS obligatoires qu'ils craignent de ne pas pouvoir faire exécuter par les professeurs.

Enfin la situation de l'académie de **Versailles** restant en déficit important pour tous les établissements par rapport aux autres académies, la revendication d'une réduction de la part des heures supplémentaires se révèle générale.

### **2.3. Les incertitudes liées à la mise en place de la réforme de l'enseignement professionnel**

*Aux incertitudes déjà évoquées au point précédent (2.2.) relatives au problème des heures supplémentaires, s'ajoutent celles des recrutements et plus généralement des conditions d'application de la réforme dans les E.P.L.E., notamment pour la confection des emplois du temps qui inquiète fortement les proviseurs des lycées professionnels.*

Pour ce qui concerne les recrutements, plusieurs éléments laissent à penser que la rentrée 2000 pourrait en définitive s'effectuer dans des conditions améliorées.

D'une part parce que les autorisations ministérielles anticipées cette année pour le recrutement des contractuels vont permettre aux académies de s'y préparer plus efficacement et de recourir à leur vivier voire même de l'élargir avant la rentrée. **Bordeaux** attire toutefois l'attention d'abord sur le fait que les autorisations accordées à ce jour ne couvrent pas la totalité de ses besoins, ensuite sur la nécessité d'attribuer le complément à une date permettant d'assurer correctement la rentrée.

D'autre part parce qu'à de très rares exceptions (Montpellier notamment) les académies annoncent une baisse relativement importante des effectifs des L.P. ce qui réduira les besoins en personnels : Aix-Marseille (-200), Amiens (-800), Besançon (-500), Clermont-Ferrand (-500), Dijon (-500), Grenoble (-200), Nantes (-500), Paris (-850), Strasbourg (-400), Toulouse (-1400), Versailles (-1200), Rennes (-3,3 %).

Même l'académie de **Montpellier** signalée comme en difficulté dans la note d'alerte I.G.A.E.N.R. du 13 juin 2000 s'estime après une visite du correspondant académique en date du 20 juin en mesure de réduire sensiblement les problèmes d'ici la rentrée.

Elle a en effet reçu de l'administration centrale une notification écrite l'autorisant au recrutement de contractuels à une hauteur qui la satisfait, et elle a lancé une vaste campagne de sensibilisation auprès des Universités, I.U.P., I.U.T. ainsi qu'auprès des chambres de métiers et de l'A.N.P.E. qui devrait porter ses fruits. Elle s'est assurée enfin que la plupart des contractuels 1999/2000 (environ 250) pourraient être reconduits après validation par les chefs d'établissement et par les corps d'inspection.

***Reste problématique la mise en place de la réforme au niveau des L.P., point soulevé dans de nombreuses académies.*** Citons quelques exemples

L'académie de **Rennes** pourtant académie test pour chiffrer la réforme, qui fait état des fortes inquiétudes des chefs d'établissement et des autorités académiques.

L'académie de **Créteil** qui juge délicates les conditions pratiques de mise en œuvre. "Les multiples modifications apportées au dispositif statutaire, l'incertitude qui a longtemps plané sur la réalisation de la réforme pèsent encore sur son application. Si les IEN, proviseurs et chefs de travaux ont effectivement été à plusieurs reprises réunis pour explication de la réforme et de ses évolutions par les responsables académiques (Recteur, S.G., D.A.E.T., D.O.S.) il n'est pas certain que celle-ci soit totalement comprise. La mobilisation des IEN est inégale, comme la capacité de réaction des proviseurs.

Dans l'académie de **Dijon**, le rapporteur du département de la **Nièvre** indique que l'IA qui a réuni récemment tous les chefs d'établissements et les gestionnaires du département fait part de l'inquiétude des proviseurs de lycées et surtout de L.P. qui ont des difficultés pour préparer les emplois du temps dans l'attente de mesures nouvelles à intervenir.

Dans l'académie de **Lyon**, le Recteur avait obtenu, après une mobilisation de tous ses collaborateurs (Inspecteurs, services) et des chefs d'établissement, que la prochaine rentrée s'effectue en tenant compte des nouvelles grilles de programmes et du nouveau statut des P.L.P tels qu'ils étaient prévus dans les projets de réforme initiaux. "Comment les chefs d'établissement accepteront-ils de recommencer un travail très difficile au cours duquel ils ont rencontré une grande agressivité" ? s'interroge le correspondant académique.

A **Nantes**, le rapporteur note "qu'aux incertitudes sur la réglementation de l'enseignement professionnel ont succédé des interrogations sur la capacité des proviseurs de lycées professionnels à organiser la rentrée. Ils sont désormais amenés à jouer un rôle essentiel auquel ils ne sont ni habitués (ils appliquaient mécaniquement des schémas arrêtés aux niveaux national et académique) ni préparés. Certains, parmi les plus réputés, n'hésitent pas à faire part aux services académiques de leurs doutes".

Dans l'académie d'**Orléans-Tours**, tous les chefs d'établissement des L.P., les chefs de travaux et les IEN ont été réunis par le Recteur, ses services et le D.A.E.T., le 12 mai 2000. Un dossier complet leur a été remis à cette occasion. Il est prévu que cette action d'impulsion et d'information soit démultipliée rapidement au plan départemental et que les chefs d'établissement examinent avant la fin de la présente année scolaire avec les enseignants les modalités de mise en œuvre de ces mesures.

Mais comme le souligne le rapporteur “ il est prévisible que compte tenu de la brièveté des délais, la rentrée dans les établissements professionnels sera confrontée à des difficultés de mise en place :

- Des enseignements et des nouveaux emplois du temps.
- Des nouvelles modalités d'organisation et surtout du suivi des stages pour tous les enseignants.
- Des moyens supplémentaires qui doivent être délégués par l'Administration centrale.
- Du projet pluridisciplinaire à caractère pédagogique dont le contenu précis et définitif ne serait pas encore connu. ”

D'où la nécessité d'engager d'urgence des mesures visant à l'information la plus large et la plus précise des enseignants.

A travers, ces quelques exemples (non exhaustifs), *l'IGAENR considère qu'une des conditions indispensables à la réussite de la mise en place de la réforme de l'enseignement professionnel tient à la capacité académique d'organiser une politique d'accompagnement forte auprès des acteurs concernés.*

Trois témoignages académiques viennent confirmer cette observation :

- Les rapporteurs de l'académie de **Nancy-Metz** soulignent “ l'action déterminée et intelligente menée par le Recteur et ses services pour expliquer et convaincre. De nombreuses réunions ont été tenues depuis plusieurs mois avec les chefs d'établissement sur le sujet, tel qu'il se présentait alors.

Ce travail permet maintenant d'aborder la dernière ligne droite avec une bonne connaissance du dossier.

En avril, six chefs d'établissements ont été mobilisés pour travailler sur la question. A partir des travaux ainsi réalisés il est prévu après réunion d'expertise tenue avec ces proviseurs, une réunion de l'ensemble des chefs d'établissement de l'académie, les IEN-E.T., les IPR pour expliciter la ou les façons de mettre en place les emplois du temps. Enfin au lendemain de cette réunion générale, des chefs d'établissement du “ groupe des six ” réuniront leurs collègues par groupe de 2 ou 3 bassins pour les aider, en tant que de besoin, à approfondir les études de cas présentées et voir avec eux, comment ces cas peuvent être transposés à chaque situation particulière ; tout ceci bien sûr dans l'optique de déboucher sur des emplois du temps à la fois gérables et à coût compatible avec le complément D.H.G. qui pourra être attribué à chacun ”.

- Dans l'académie de **Clermont-Ferrand** qui fait partie des sites tests en contact direct avec les membres de l'administration centrale chargés de la réforme on confirme l'intérêt primordial de l'accompagnement académique. Une journée de formation à l'intention des proviseurs de L.P. a été organisée début mai et a été animée par des chefs d'établissement volontaires qui ont présenté à leurs collègues les nouveaux modes de calcul des heures et une méthode pour la “ coloration disciplinaire ”. Les délais accordés pour une actualisation des D.H.G. jusqu'au 25 mai permettront, s'ils sont respectés, un déroulement normal du mouvement intra.
- Enfin, on note dans l'académie de **Caen** la mise en place d'un dispositif académique structuré qui doit permettre un suivi soutenu de la mise en œuvre de la réforme.

## **2.4. La gestion des personnels**

Au-delà des observations formulées dans la note I.G.A.E.N.R. du 13 juin qui mettent notamment l'accent sur la faible progression de la gestion prévisionnelle dans laquelle sont impliquées conjointement l'administration centrale et les académies, *l'IGAENR tient à faire observer la persistance d'un problème : celui de l'inadéquation disciplinaire qui reste crucial bien qu'occulté en partie par l'acuité du problème des autorisations de recrutement de contractuels.*

Trop d'académies signalent encore des déficits (espagnol, E.P.S., S.V.T., lettres, phys.) ou des excédents (philosophie., allemand), situation qui rend pour l'instant relativement inopérante toute tentative d'amélioration de gestion prévisionnelle, tentative en outre altérée par les modifications multiples (pédagogiques ou de moyens) qui interviennent en cours d'année.

Le cas de l'académie d'**Amiens** paraît malheureusement atypique puisqu'on y signale que le mouvement interacadémique augmente le déficit de l'académie dans bon nombre de disciplines alors qu'il accroît l'excédent dans d'autres !

L'académie de **Bordeaux** se rapproche de cette situation : les excédents disciplinaires encore trop nombreux gonflent le volume des surnombres alors que certaines disciplines, notamment dans l'enseignement professionnel, restent déficitaires. Une grande partie de ces surnombres étant toutefois utilisée pour le remplacement, toute déflation brutale affecterait gravement cette fonction.

Si le bilan en matière de dialogue avec la centrale et plus particulièrement avec la D.P.E. reste très contrasté puisque certaines académies en soulignent l'amélioration alors que d'autres mettent l'accent sur la persistance des incompréhensions, l'I.GA.E.N.R. a noté en revanche durant sa période d'enquête le souhait majoritaire des académies d'obtenir rapidement la conversion des autorisations orales de recrutement en engagements écrits fermes et définitifs. Les informations les plus récentes sembleraient de nature à répondre à leurs attentes. Il reste, comme le souligne un rapporteur, “*que cette procédure appelle des observations sur le volume préoccupant des recrutements potentiels, sur le caractère anormal des autorisations qui ne sont pas systématiquement écrites et qui devraient être visées par le D.A.F. et le DESCO et sur la régularité de cette démarche au regard des dispositions régissant la comptabilité publique*”

## **2.5. Le remplacement des enseignants dans le second degré**

Le rapport de l'IGAEN<sup>1</sup> sur le suivi des services académiques – année scolaire 1998-1999 – a fait une large place à la question du remplacement en raison de la nouvelle politique définie à partir du principe “pas de classe sans enseignant” dont les modalités de mise en oeuvre ont été fixées par la note de service DESCO n° 98-189 du 16 septembre 1998.

L'année scolaire 1999-2000 s'inscrit dans la continuité de la précédente, aucune instruction nouvelle n'étant intervenue. Les remarques de fond sur les difficultés liées au fonctionnement du système, la connaissance des absences, les mesures permettant de les réduire et les améliorations souhaitables des dispositifs académiques

---

<sup>1</sup> Rapport n° 99-0063 de juillet 1999

restent valables malgré les progrès indéniables enregistrés dans la plupart des académies. Ces derniers sont d'ailleurs souvent la conséquence d'une prise de conscience de la gravité de la situation dans ce domaine à l'issue des opérations de rentrée de septembre 1999. ***On insistera donc plutôt sur le financement des moyens de remplacement, la composition du potentiel en personnel et sur le déficit constaté en matière d'outils d'information et de gestion.***

### ***2.5.1. Un meilleur cadrage du financement du remplacement***

Le document initial de dotation rentrée 2000, émanant de la DESCO, notifie de façon globale à chaque académie les moyens d'enseignement et de remplacement en donnant simplement une part indicative pour le remplacement.

Il va cependant jusqu'à indiquer la variation souhaitable par chapitre :

- emplois du 31-93
- ETP du 31-97
- HSE de suppléances du 31-95

Le rôle de la DESCO se limite à ces indications de base. Il n'est, en particulier, jamais fait référence ni à une éventuelle analyse des besoins effectuée par l'académie, ni à la situation existante. Alors que des documents très détaillés de comparaison du potentiel d'enseignement entre les académies sont publiés, on ne trouve rien d'équivalent sur le remplacement. Les sujets de réflexion ne manquent pourtant pas. L'IGAENR a pu constater, par exemple, que certaines académies utilisent des emplois réservés au remplacement pour les besoins d'enseignement et que tous les rectorats ont recours à des vacataires sans toujours s'assurer de la disponibilité des ressources en HSE correspondantes sur le chapitre 31-95.

***Il conviendrait donc que le financement du remplacement fasse l'objet d'études approfondies.*** Dans un premier temps, on pourrait déjà mieux cerner la réalité en relevant dans chaque académie le nombre d'emplois réellement affectés au remplacement (chapitre 31-93) et le montant des vacations, hors HSE de suppléances, engagées durant l'année scolaire 1999-2000 (chapitre 31-95). La situation est plus complexe dès que l'on aborde l'examen du chapitre 31-97 qui relève plutôt de la gestion des personnels.

### ***2.5.2. Un potentiel en personnels sans véritable lien avec les moyens***

La plupart des académies aborde de fait la question du remplacement par le biais des personnels qui pourront être utilisés à cette fin. Ce potentiel est composé des MA garantis d'emploi non affectés sur poste vacant, des TZR obtenus dans le cadre de la négociation avec la DPE sur la fixation des "soldes" du mouvement interacadémique et des autorisations de recrutement de contractuels dont une partie est consacrée au remplacement.

Le nombre de MA garantis d'emploi est une donnée fixe connue de tous, mais la part de ceux qui sont affectés sur poste vacant est variable selon les années. Elle n'est pas, semble-t-il, systématiquement prise en compte lors de la négociation avec la DPE. La DAF rencontre d'ailleurs des difficultés pour obtenir dans le cadre du contrôle national des emplois (CNE) la distinction entre ces deux positions des MA.

***La fixation des "soldes" et les autorisations de recrutement de contractuels, qui sont deux opérations étroitement liées, ne sont pas directement basées sur les moyens disponibles.*** On fait, bien sûr, référence à l'évolution globale des emplois et ETP alloués à l'académie, mais on descend rarement jusqu'au détail de chaque

enveloppe. L'outil GPP<sup>2</sup> n'est d'ailleurs pas utilisable pour le remplacement. Les académies qui ont procédé à des analyses font connaître leurs besoins en nombre de personnes ou d'ETP et la DPE apporte les réponses en fonction du potentiel dont elle dispose. Deux remarques sur ce point :

- les travaux conduits par certaines académies aboutissent souvent à des besoins de remplacement très supérieurs à la norme de 5 % qui semble retenue par la DESCO ;
- la variation du potentiel de remplacement entre les rentrées 1998 et 1999 fait apparaître des évolutions contradictoires selon les académies<sup>3</sup>.

***La solution de ces problèmes passe par la mise en place d'un système d'information et de gestion plus performants.***

### ***2.5.3. Des outils d'information et de gestion déficients***

Les dispositifs mis en place par les rectorats font presque tous une distinction entre le traitement des congés courts et les suppléances de plus longue durée, la limite se situant entre 15 jours et un mois. Logiquement, les établissements doivent faire face aux absences courtes et disposent à cette fin de délégations d'HSE. En général, un forfait leur est attribué en début d'année scolaire et des compléments suivent selon les besoins exprimés. Certains services académiques s'interrogent sur la réalité de *l'utilisation de ces HSE* pour le remplacement. Les visites de l'IGAENR dans les EPLE confirment l'existence de quelques "détournements". ***En fait, personne ne peut garantir un usage exclusif de ces heures pour le remplacement.*** L'enquête nationale sur les heures non assurées (HNA) peut apporter des indications sur la question mais son taux de réponse est très variable.

La situation est moins opaque pour les suppléances prises en charge par les services académiques qui améliorent progressivement la fiabilité de la base EPP dans ce domaine. L'outil informatique "SUPPLÉE", mis à leur disposition et théoriquement obligatoire, est diversement apprécié. Il est en outre rarement utilisé avec toutes ses fonctionnalités. On peut faire les mêmes observations pour le module congés qui pourtant pourrait rendre d'appreciables services. En fait, chaque rectorat assure ses responsabilités en fonction de l'organisation qui a été retenue localement. Il est fait de plus en plus souvent appel au concours des chefs d'établissement qui ont pris conscience de l'importance des problèmes à résoudre.

L'IGAENR, qui assure la présidence d'un groupe de travail chargé de concevoir un système d'information et de gestion sur le remplacement, a demandé en janvier 2000 une réunion du comité d'application de "SUPPLÉE" pour définir quelques travaux d'adaptation, permettant notamment la sortie d'indicateurs, et des modalités d'accompagnement et de formation en vue d'une meilleure utilisation. ***Des remontées au niveau national issues du module congés pourraient également être envisagées.***

La réflexion se poursuit pour l'élaboration d'un outil qui apporterait à la fois une aide au remplacement de courte durée et une meilleure connaissance des suppléances mises en place par l'établissement. La recherche d'une solution passe par une mise en commun d'informations au niveau intermédiaire du bassin. Elle rencontre les difficultés inhérentes au concept de mutualisation qui a du mal à se concrétiser et qui se heurte à celui de l'autonomie de chaque établissement.

---

<sup>2</sup> GPP n'a pas correctement fonctionné pour la préparation de la rentrée 2000

<sup>3</sup> Annexe 5 du rapport IGAENR n° 99-0106 de décembre 1999

Toutes les académies ont pris conscience de l'importance du remplacement des enseignants. Elles ont mis en place des dispositifs et ont le plus souvent engagé la réflexion qui devrait permettre leur amélioration progressive. *Il reste à définir au plan national dans un premier temps les indicateurs nécessaires à l'évaluation du coût du remplacement et donc à une meilleure répartition des moyens entre les académies. Des instructions précisant les modalités du rapprochement entre les emplois et les personnels affectés dans ce secteur de la gestion seraient également souhaitables. On n'échappera pas non plus, à plus long terme, à un travail sur le statut des vacataires et contractuels qui assurent une part non négligeable des suppléances.*

## 2.6. Des difficultés attendues pour la rentrée 2000 dans de nombreuses académies

En dehors des académies signalées pour l'ampleur des mouvements revendicatifs qu'elles ont connus (plus particulièrement Montpellier et Créteil) et pour lesquelles de fortes incertitudes demeurent, d'autres académies observent un climat général tendu qui peut réservier quelques mauvaises surprises à la rentrée(Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Grenoble, Limoges, Lyon, Nantes, Nice, Strasbourg, Versailles).

Au-delà des points déjà observés susceptibles d'engendrer des difficultés, *l'IGAENR note que c'est principalement en collège que la situation restera la plus tendue* mais que des points névralgiques sont signalés en lycées dans quelques académies.

Si cette situation s'explique dans certains cas par la montée puissante des effectifs " collèges "(Aix-Marseille +2 600) (Grenoble +1 400) (Montpellier +1 200) (Nice +2 100) (Strasbourg +800) (Toulouse +2 500) (Versailles +1 700) les conséquences de cette augmentation n'expliquent pas tout. *En effet, si les vertus de la globalisation ont été souvent soulignées par les correspondants académiques comme facteurs décisifs de rééquilibrage et comme aiguillons d'une politique de rationalisation de la carte des formations en lycée (options et langues vivantes notamment), l'exercice a au-delà d'un certain seuil montré ses limites* au point que c'est en définitive la situation des lycées qui a pu avoir à subir dans certains cas le contre coup de la situation tendue des collèges.

### 2.6.1. La rentrée 2000 dans les collèges

A **Aix-Marseille**, les nouveaux moyens d'enseignement délégués pour la prochaine rentrée permettront difficilement de faire face aux besoins réels ou " supposés tels ". Le rapport H/E. académique des collèges, qui est l'un des plus faibles de France – 1,17 contre 1,21 au niveau de la France Métropolitaine – va normalement diminuer encore, alors que le retard de dotation est estimé à 153 E.T.P.

La situation risque d'être particulièrement tendue dans le département des **Bouches-du-Rhône**, où en outre le changement de méthode de répartition des emplois initié par l'IA-DSDEN peut aggraver les difficultés.

A **Clermont-Ferrand**, dans un contexte général difficile, la dotation collèges a été diminuée de 21 emplois. La stabilité des effectifs entraîne donc mécaniquement un resserrement des structures et une augmentation du E/D.

Il faut signaler :

- Les divisions chargées dans l'**Allier** et le **Puy-de-Dôme** avec quelques points de tension.

- Une maîtrise insuffisante de la gestion en **Haute-Loire** due à la nomination de nouveaux responsables inexpérimentés dans ce secteur difficile ; l'image de marque de l'inspection académique vis à vis des principaux de collège en a beaucoup souffert et la situation globale devient préoccupante en raison de la faiblesse des réserves pour faire face aux aléas de la rentrée.
- La fermeture envisagée après l'étude d'impact d'un petit collège du **Cantal** de 43 élèves.
- Les difficultés rencontrées, surtout dans le **Puy-de-Dôme**, par le concept nouveau du collège multipolaire défini dans le projet académique avant même le début de sa concrétisation.
- Les résultats de l'enquête sur la mise en place de la réforme des collèges font apparaître une stagnation voire quelquefois une régression.

Dans l'académie de **Créteil**, c'est la situation du **Val-de-Marne** qui doit retenir l'attention et plus particulièrement celle des collèges où le contexte de tension globale pourrait se trouver aggravé par une sous estimation éventuelle des effectifs par la centrale et par le fait que le H/E du **Val-de-Marne** est à 1,254 alors que celui du département "de référence" **la Seine-Saint-Denis** est à 1,435.

Au-delà de ces considérations techniques, le conflit est d'ordre politique avec l'expression d'une demande forte relayée par une motion du Conseil Général qui réclame un plan d'urgence portant sur 2000 postes.

Dans l'académie de **Dijon**, le rapporteur du département de l'**Yonne** rappelle que la préparation de la rentrée en collèges a fait apparaître cette année de fortes tensions, notamment de la part des élus et des parents d'élèves. Par suite notamment du coût des petits collèges ruraux, le département se trouve dans une situation serrée et l'on peut craindre quelques difficultés.

La dotation globale de l'académie de **Limoges** subit une baisse totale de 476 heures en collège. Même si les ratios du H/E restent avantageux, le pronostic est qu'il faut s'attendre à une rentrée 2000 très tendue. En dépit des explications entreprises sur le terrain par les IA, la réduction des moyens académiques risque de soulever d'assez vives protestations de la part des composantes de l'institution et des opinions locales. La reconduction année après année du redéploiement des moyens est perçue comme un "exercice qui a trouvé ses limites".

La situation des collèges de l'académie de **Strasbourg** est jugée particulièrement difficile.

Les IA-DSDEN du **Bas-Rhin** et du **Haut-Rhin** estiment au vu des données fournies par la DESCO que les collèges d'Alsace disposent de la plus faible dotation relative de toutes les académies métropolitaines. L'académie de **Strasbourg**, avec un écart à la moyenne de 3 % partage la dernière place avec l'académie de **Montpellier**. Le H/E théorique est de 1,2298 et le H/E constaté de 1,1939.

Les visites de collèges par les IGAENR en charge de l'académie confirment ces difficultés : la politique des langues de l'académie approuvée par la DESCO est consommatrice de moyens et absorbe une partie importante de la marge horaire des établissements ; en conséquence, les classes sont souvent chargées, les dédoublements dans les disciplines scientifiques sont exceptionnels ; les structures destinées aux élèves en difficulté sont en nombre limité et régressent, y compris dans les établissements recevant une population défavorisée hors Z.E.P.(4<sup>ème</sup> d'aide et soutien, 3<sup>ème</sup> d'insertion).

Dans l'académie de **Toulouse**, c'est le département de la **Haute-Garonne** qui mobilise l'attention notamment pour la rentrée 2000 en collèges.

Dans ce département, le E/D est proche de 26. Malgré les efforts de rééquilibrage à son bénéfice on note que le H/E à la rentrée n'y serait que de 1,152 ce qui pourrait entraîner des tensions.

Dans l'académie de **Bordeaux**, enfin, la rentrée s'annonce délicate pour les collèges du département de la **Gironde** (+1075 élèves).

### **2.6.2. La rentrée 2000 dans les L.E.G.T.**

A **Aix-Marseille**, la maigre dotation consacrée pour la prochaine année scolaire aux suites d'opérations dans les L.E.G.T. s'accompagnera d'une pause dans l'effort de l'académie pour abaisser les capacités d'accueil par division. De nombreuses classes fonctionneront donc encore avec des effectifs compris entre 31 et 35 élèves, voire pour quelques-unes avec des effectifs supérieurs à 35 élèves. Une telle situation risque d'être un détonateur de mécontentement et d'agitation à la rentrée.

A **Amiens**, les syndicats font observer que la norme retenue en classe de seconde est de 35 élèves alors que la charte pour le lycée du XXI<sup>e</sup> siècle précise que le nombre d'élèves par divisions doit tendre vers 30 ! Par ailleurs le Recteur a appris le 22 mai 2000, par une lettre du Ministre, qu'il serait opportun de créer, pour la prochaine rentrée scolaire, au lycée Saint Rémi de Soissons, une section de brevet de technicien supérieur "métiers de l'assurance et de la banque".

Pour le rapporteur, cette décision est pour le moins surprenante dans le contexte préconisé de prudence pour les ouvertures de classes post-bac. En outre cette création paraît difficilement justifiable au regard des effectifs constatés. Cette décision va mettre le Recteur en difficulté dans la mesure où cette spécialité n'existe pas dans les lycées publics et va poser le problème des moyens en postes budgétaires qui selon les services devront être pris sur la dotation attribuée aux établissements privés sous contrat.

Dans l'académie de **Nancy-Metz**, on note que la pression s'accroît dans les lycées pour un abaissement des taux d'encadrement. A l'image de ce qui s'est passé dans le 1<sup>er</sup> degré, semble se dessiner en effet un mouvement plus ou moins coordonné des organisations syndicales et des parents d'élèves pour une évolution des taux d'encadrement qui par étapes successives conduirait à 30 élèves par classes.

La situation des lycées de l'académie de **Nice** est jugée très préoccupante.

Pour faire face à la situation très difficile des collèges, le Recteur a été amené à prélever de nombreux moyens sur la dotation lycées (-25 postes alors qu'il était prévu + 35 postes) et bien que soient prévus l'accueil de 250 élèves supplémentaires, l'ouverture de 3 B.T.S. et 3 suites d'ouvertures. Le responsable de la D.O.S. constatait au 15 mars qu'1/3 des lycées n'étaient pas en mesure d'établir un T.R.M.D sincère. La situation des lycées est donc très difficile et les chefs d'établissements sont fort mécontents.

L'infléchissement tout récent du projet de réforme des lycées devrait tendre encore un peu plus la situation.

A **Orléans-Tours**, l'académie estime que des retraits d'emplois certes modérés ne facilitent pas la mise en œuvre de la réforme des lycées et compromettent assez fortement la politique de desserrement de l'indicateur E/D, celui de la classe de seconde en particulier et la réalisation de l'objectif de l'académie de réduction des effectifs par division (33 au maximum à la rentrée 2000). Le rapporteur tient toutefois à faire observer à ce sujet, malgré cet

argumentaire qui n'est pas sans force, que la rationalisation de la carte des options et des langues pourrait permettre pour partie d'atteindre ces objectifs.

\*  
\* \* \*

En conclusion, les observations qui précèdent concernent principalement ce qui risque de compromettre la réussite immédiate de la rentrée. Toutefois, à plus long terme, l'IGAENR se doit de remarquer que les académies ont peu progressé dans le domaine de la gestion prévisionnelle des personnels et dans l'appréhension de leurs besoins de remplacement. Il est vrai que l'administration centrale n'a pas apporté aux services déconcentrés l'aide et les outils qui leur auraient été nécessaires.

Par ailleurs, il est à craindre que les dérives sur les moyens, dénoncées par l'IGAENR dans son bilan de la rentrée 1999 (rapport n° 99-106 de décembre 1999) continuent, voire s'accentuent en raison de l'extrême sensibilité qui entoure la rentrée et qui constraint chaque responsable à vouloir la réussir à tout prix.

**LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION**  
**AVEC LES ACADEMIES**

La politique de contractualisation, mise en œuvre en 1998, et dont les premiers développements ont été analysés dans le rapport de l'inspection générale de l'administration de juillet 1999<sup>(4)</sup> a été poursuivie conformément à la conception initiale. Le présent rapport, qui couvre l'année scolaire 1999/2000, a pour objet, dans la logique du précédent, d'observer principalement les conditions de la rédaction des projets académiques, leur contenu mais aussi la phase transitoire entre les projets académiques eux-mêmes et les projets de contrat trisannuels, tels que l'administration centrale les a suscités. Au moment où ce rapport est rédigé, le ministère s'engageait dans la conclusion et la signature des contrats eux-mêmes. Il conviendra donc, l'année prochaine, d'examiner les conditions de signature de ces contrats, leur adéquation avec les projets académiques ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Nous considérerons également la conception du “ contrat ” lui-même, telle qu'elle a évolué et notamment les questions soulevées qui n'ont obtenu encore que des réponses partielles, ainsi que les suites qui avaient été données aux recommandations de l'inspection générale sur ce sujet en juillet de l'année dernière. Cette rétrospective, en forme de bilan, permettra de formuler, au fil de la présente contribution, de nouvelles recommandations en direction de l'administration centrale comme des académies.

## **1. LES MODALITÉS DE PRÉPARATION DES PROJETS**

*L'élaboration des projets académiques a pris, selon les académies, des formes différentes.* Parmi celles qui font l'objet des présentes observations, quelques-unes sont encore dans la phase d'achèvement du projet lui-même. Dans d'autres académies, la culture de projet était une réalité établie depuis longtemps et elles se sont inscrites dans la poursuite d'un travail déjà traditionnel. Ailleurs la nécessité de mettre les idées en forme a provoqué une salutaire prise de conscience des priorités réelles de l'académie. On cite aussi un cas où le recteur déclare que sa région avait, jusque là, “ trop de problèmes pour faire un projet ”, mais que l'incitation nationale a néanmoins engagé à mettre en œuvre un avant-projet. Dans certains cas, enfin, on note une interruption de la logique de projet avec l'arrivée d'un nouveau recteur puis, le cas échéant, la rédaction d'un nouveau document.

---

<sup>4</sup> Le suivi des services académiques, année scolaire 1998/1999, rapport au ministre n° 99-0063, juillet 1999, pages 52 à 66

Cette dernière situation, signalée à plusieurs reprises, doit faire objet d'une attention toute particulière. Autant il est compréhensible qu'un recteur veuille imprimer sa marque sur le projet académique, autant il paraît souhaitable, compte tenu de l'esprit même de contractualisation pluriannuelle, que *des projets trouvent une certaine pérennité*, liée aux difficultés objectives de l'académie, indépendamment des hommes et des femmes qui les conduisent.

Dans environ un tiers des académies, le pilotage du projet a correspondu à une *démarche réellement participative*, tant au niveau des cadres académiques que des chefs d'établissement et des partenaires du système éducatif. *Ces projets, portés par l'adhésion des cadres du système, ont évidemment quelque chance d'être le vecteur des actions qu'ils préconisent.*

Dans les cas les plus nombreux, *l'affaire a été menée*, en plus du recteur lui-même bien sûr, par *une équipe restreinte*, souvent le secrétaire général ou son adjoint ou un chargé de mission, qui ont rédigé un avant-projet, lequel a été soumis, selon des modalités différentes, aux inspecteurs d'académie DSDEN, aux inspecteurs pédagogiques, aux conseillers techniques, aux organisations syndicales de chefs d'établissement ou de personnels, souvent pour "consultation" mais aussi pour "information". On a mis en place des groupes de travail ou des groupes de projet, fréquemment au niveau du bassin de formation, pour associer, directement ou indirectement, par le biais d'une enquête écrite, notamment, les acteurs du terrain.

Dans quelques cas enfin, on observe *une simple démarche d'information*, les chefs d'établissement étant, par exemple, seulement destinataires d'un courrier accompagnant le projet mais sans qu'on leur demande leur avis. On relève aussi parfois l'insuffisante association des corps d'inspection et une faible mobilisation des acteurs du système sur une affaire dont ils ne se sentiront donc pas responsables.

D'une manière générale on observe que *les collectivités territoriales, tant régionales que départementales ont été rarement consultées* sur l'analyse des données locales et sur le contenu du projet lui-même. Il en est de même pour ce qui concerne les *milieux économiques* avec lesquels les échanges sur les études réalisées par le rectorat sont peu fréquents.

### *Il en va des projets académiques comme de tout projet.*

La *démarche* employée compte tout autant que la substance même du projet et la difficulté, ici comme ailleurs, consiste dans le fait qu'il n'y a adhésion à un projet et donc mise en œuvre de ses résolutions que si l'ensemble des acteurs concernés se reconnaît dans le document comme constituant, pour lui-même et l'organisme qu'il dirige, une "*charte pour l'action*". Autrement dit *les chances d'appropriation*, et donc de succès d'un projet, sont fonction du plus ou moins fort degré de "*co-élaboration*".

On peut faire dans ce domaine les mêmes remarques que celles relatives au projet d'établissement. Un chef d'établissement qui rédige un projet, seul ou en petit comité, a fort peu de chances de voir ce dernier "porté" par les enseignants eux-mêmes. Compte tenu de la multiplicité des partenaires internes et externes des rectorats et des inspections académiques, des divers niveaux d'information ou d'implication, *l'exercice en académie est particulièrement délicat*. La démarche de "projet académique" devant désormais être pérennisée, sa mise en œuvre devra s'accompagner dans bon nombre d'académies, d'une réflexion plus approfondie sur *les modes plus participatifs de concertation et de consultation* afin de parvenir à une meilleure appropriation, laquelle est indispensable si l'on souhaite que le projet ne demeure pas un document administratif sans prise sur le réel. Un

“ beau ” projet, fût-il approuvé par les diverses instances académiques, n'est qu'une “ *bulle spéculative* ”, s'il n'emporte l'adhésion, c'est-à-dire aussi “ l'engagement ”, de ceux qui sont destinés à le mettre en œuvre.

Selon la formule affichée dans l'un d'entre eux, un projet “ doit, à l'instar d'une boussole, guider les initiatives de chacun et mettre en synergie les énergies et les compétences ”. Il n'est pas sûr que toutes les académies se soient encore donné les moyens d'y parvenir.

Il convient d'observer que les projets académiques ont parfois servi d'instrument pour regrouper au niveau du rectorat – et pas seulement sur le papier – des compétences et des pouvoirs légalement ou réglementairement partagés, plongeant nombre d'IA-DSDEN dans des incertitudes statutaires, structurelles et fonctionnelles, parfois même existentielles, alors que les textes officiels de référence n'ont pas été abrogés. Cette observation trouve sa confirmation dans le rapport de synthèse de l'IGAENR portant sur le fonctionnement des services académiques, et, en particulier cette année, celui des inspections académiques.

*L'articulation entre projet académique et projet départemental a donc été aussi une source fréquente d'incompréhension.* Sous prétexte qu'un projet académique a été publié, certains Inspecteurs d'académie ont estimé qu'il n'était plus nécessaire d'élaborer un projet départemental. On en arrive, dans certains cas à l'inverse du but recherché, à savoir *la démobilisation des acteurs locaux* parce que le projet académique a été élaboré sans eux. La bonne solution passe sans doute par un équilibre à trouver entre la prise en compte des priorités de chaque département dans le projet académique, et inversement. Pour ce faire, il est indispensable que les différents responsables puissent se parler librement. Cela n'a manifestement pas été toujours le cas.

On évoquera aussi une autre articulation tout aussi difficile, *celle des projets académiques et départementaux avec les projets d'établissements.*

Il convient de dire enfin, à destination de l'administration centrale, que *les projets ont besoin de temps*, que l'on ne passe pas en quelques mois, et même en peu d'années, d'un fonctionnement hiérarchique centralisé à une démarche participative, surtout quand cette dernière a vocation à mobiliser l'ensemble des acteurs du terrain. Dans de nombreuses académies on s'est senti “ pressé ” par Paris, puis on a ressenti les phases intermédiaires comme une période de désintérêt, dans lesquelles on ne savait plus très bien ce qu'il convenait de faire ni ce que la “ Centrale ” attendait, manifestant aussi par là que l'on n'était pas encore sorti de la logique “ verticale ”.

La démarche contractuelle est une démarche de prise en compte des spécificités régionales : le plus ou moins grand degré d'avancement des académies dans leur projet fait aussi partie du caractère spécifique. Même si l'on peine, dans certaines directions, à accepter que toutes les académies ne marchent pas d'un même pas, *il vaut sans doute mieux accorder du temps pour réussir un projet que les acteurs du terrain se seront appropriés plutôt que d'obtenir, “ dans les délais ”, un projet bien présenté mais coupé des réalités.*

## 2. LE CONTENU DES PROJETS

Pour préparer la phase finale de mise au point des projets, compte tenu de l'absence initiale de cadrage, de l'importante – et légitime – diversité qui régnait dans les divers projets, à la suite d'un séminaire de recteurs tenu en juillet 1999 et pour tenir compte également des observations de certains directeurs d'administration centrale soucieux du maintien de l'affichage de projets ou, à tout le moins, "d'objectifs nationaux", la DESCOP a déterminé quatre domaines stratégiques, considérés comme constitutifs de l'architecture générale de la démarche et qui ne pouvaient être absents de chacun des projets académiques :

- l'offre de formation (carte scolaire, carte des formations) et flux d'orientation des élèves, scolarisation des enfants de deux ans, mise en œuvre d'une politique volontariste de discrimination positive dans les ZEP et REP, développement de l'offre de formation professionnelle
- le pilotage pédagogique (animation et continuité pédagogiques), la diminution des sorties sans qualification, le développement d'une plus grande fluidité des parcours scolaires et la mise en place de zones d'animation pédagogique au niveau infra départemental
- les relations avec les établissements, dont la relance des projets d'école et projets d'établissement et la contractualisation avec les établissements scolaires
- la gestion des ressources humaines, le suivi des personnels, le rapprochement de la formation initiale et continue et le développement des TICE.

*On se trouve ici face au dilemme, sinon aux contradictions, d'un système piloté de manière nationale mais qui souhaite donner à ses représentations régionales une capacité d'initiative et de proposition, tout en leur imposant, de fait, l'obligation de considérer les "objectifs" nationaux comme s'imposant à chacun.* La question qui surgit, à la lecture des différents projets, est de cerner en quoi ils sont le reflet des priorités académiques et paraissent ajustés aux réalités locales.

Dans la plupart des cas, et cela n'étonnera pas, les "projets" contiennent donc, du moins dans l'affichage de leurs principaux axes, les "Quatre Priorités Nationales". Leur formulation demeure extrêmement générale, voire vague, et reproduit parfois, exactement, la formulation ministérielle : "développer la formation professionnelle, maîtriser les savoirs fondamentaux, restructurer l'offre de formation, développer les bases de la vie citoyenne, améliorer la gestion des ressources humaines, faire baisser les taux de redoublement, etc.".

C'est au niveau des "actions" envisagées, de la déclinaison des différents "axes", que les académies "reprennent la main" et explicitent, de manière plus détaillée, comment elles comptent traduire dans leur réalité propre les impératifs nationaux. C'est là qu'apparaissent plus concrètement l'analyse des difficultés des académies et les initiatives qu'elles comptent prendre pour les résoudre.

*On peut donc dire que globalement, et au moins dans leur présentation littérale, les projets académiques ont réussi à concilier un "encadrement" ministériel avec l'expression des spécificités locales.* Ce résultat est dû, en grande partie, à l'examen progressif des projets réalisé de manière collective, sinon collégiale, entre l'administration centrale et les équipes académiques au fil des mois. Ce "raboutage" a conduit à une homogénéisation dans la présentation générale des projets. A la lecture des seuls grands "axes" académiques prioritaires, nul ne sait dire en quoi un projet est plus "aquitain", "breton", "lorrain" qu'un autre. Il faut entrer dans le détail des diverses propositions pour apercevoir, derrière les mots, les soucis "alsaciens", "normands", "auvergnats", etc.

Une importante question demeure cependant sans réponse bien claire de la part du ministère, et ce point est soulevé par plusieurs correspondants académiques, c'est celle de l'intégration, ou non, de *l'enseignement privé* (sous contrat, mais aussi agricole, public et privé, consulaire, etc.), dans la démarche de "projet-contrat". Une position définitive sur le sujet est encore attendue.

L'autre question fondamentale est celle du "financement" des projets. Nous renvoyons sur ce point à l'analyse infra du passage du projet au contrat.

### 3. COMMENTAIRES SUR LE CONTENU DES PROJETS

Les correspondants académiques de l'IGAENR ont examiné les projets académiques et ont exprimé une opinion sur leur contenu. Il s'agit ici de rendre compte de ces observations, non pas individuellement, mais dans la perspective de rendre service à l'ensemble des académies en attirant leur attention sur les aspects positifs ou contestables les plus fréquemment rencontrés.

Sont considérés comme des *éléments positifs* les aspects suivants :

- une procédure d'élaboration très *participative*, associant dès le début de la réflexion, et parfois depuis des années, les responsables académiques, départementaux, locaux et s'inscrivant dans une démarche de prise en compte mutuelle des préoccupations de chaque niveau
- une analyse développée et des remontées originales du terrain, un *projet* qui comporte un constat, des propositions, des orientations, des objectifs quantifiés, un calendrier de mise en œuvre qui détermine les responsables du pilotage et des modalités sérieuses d'évaluation
- un projet clair, qui ne retient que quelques axes fondamentaux, offre unité et cohérence d'ensemble et ne présente que des actions concrètes, dont les modalités de mise en œuvre sont précisément définies pour leur donner un *caractère opérationnel*
- des choix *d'objectifs* réalisés correspondant bien aux réalités de l'académie et à la prise en compte de ses spécificités
- une *déclinaison départementale*, qui permet d'associer les inspecteurs d'académie dans la conception du projet et sa mise en œuvre, pour le premier comme pour le second degré
- un ensemble rigoureux et clair articulé sur des *objectifs pédagogiques*
- une grande qualité du dispositif imaginé pour le *suivi de la mise en œuvre* du projet, par une animation académique et territoriale, l'activation du réseau DRH, l'accompagnement des établissements et des enseignants
- un souci réel de *l'appropriation* du projet par la base qui a été associée à la réflexion et la traduction de ce "projet" en "guide pour l'action" des responsables académiques à tous les niveaux
- dans une académie, par exemple, un projet articulé autour d'une préoccupation centrale de "*politique éducative*", dont on "tire les conséquences" dans tous les domaines, en l'occurrence faire réfléchir les établissements à la politique élitiste et sélective que mènent certains d'entre eux et assurer pour tous les élèves l'égalité des chances au sein du système éducatif
- enfin, une *liaison* établie et cohérente entre le projet académique et le futur "contrat".

Sont considérés comme des *lacunes* les quelques aspects suivants :

- l'absence de précision sur les modalités pratiques de *mise en œuvre* des objectifs et de désignation de personnes responsables
- une *mobilisation insuffisante* des corps d'inspection et des personnels de direction
- la trop fréquente *insuffisance* de la prise en compte du *premier degré*, malgré les exhortations du ministère en la matière
- *l'absence* trop fréquente de dispositif affiché *d'évaluation* des différentes initiatives prévues au projet académique, que ce soit sur les modalités ou sur le calendrier
- dans un cas particulier, l'association insuffisante de la collectivité territoriale à la conception du projet et à la négociation du contrat, afin d'éviter des prises de positions antagonistes entre celle-ci et l'Etat.

Sont considérés, enfin, comme des *éléments contestables* les aspects suivants :

- une démarche *déconnectée des réalités*, l'académie ayant élaboré un "projet académique" mais ne paraissant pas s'être engagée dans une "démarche de projet"
- quelques projets extrêmement *volumineux*, comptant plusieurs centaines de pages, ainsi que d'autres projets "catalogue" comprenant d'innombrables pages de textes, d'actions et d'annexes, "*projets*" *non hiérarchisés*, sans priorité affichée, sans moyens mis en regard, sans désignation des responsables, sans calendrier, sans procédure d'évaluation
- un projet *éparpillé* dont il est difficile de dégager les lignes de force, ou dans lequel les objectifs ne sont manifestement pas conformes aux incitations nationales ou mal adaptés aux moyens disponibles
- un projet à l'intérieur duquel on distingue mal ce qui relève de politiques nationales et ce qui est *spécifique à l'académie* et à la région, ou qui tient manifestement peu compte du schéma régional
- un projet comprenant des formules extrêmement *passe-partout* et peu opératoires, telles que "l'amélioration des performances (qui) passe par un changement du comportement culturel", des phénomènes incantatoires ou des vœux pieux, tels que, par exemple, "le développement des pratiques physiques et sportives" dans une académie privée d'équipements d'EPS...
- un projet qui ne peut, en l'état, *constituer une référence* pour les chefs d'établissement et les enseignants qui ne peuvent se l'approprier.

#### 4. DU PROJET AU CONTRAT

Le passage du projet au contrat s'est déroulé selon une procédure progressive, identique pour toutes les académies qui a associé, sous la coordination de la direction de l'enseignement scolaire, les autres directions du ministère et les représentants des académies.

Les recteurs ont transmis au ministère leur projet académique, quel que soit son état d'avancement. Ce projet a été examiné pendant l'automne dans un premier temps entre les directions du ministère et les inspections générales lors d'une réunion interne. Dans un deuxième temps les recteurs ont été conviés à un échange avec les

mêmes représentants des directions et des inspections sur le contenu de leur projet. Ces réunions ont fait l'objet d'un compte rendu adressé à tous les participants et c'est sur la base des projets académiques, et des commentaires qu'ils avaient suscités, que les recteurs ont été invités par le ministère à transmettre à ce dernier un *projet de “ contrat ”*, dont on examinera quel contenu le ministère souhaite qu'il comporte.

Au fur et à mesure qu'avancait la procédure, certaines académies ont continué à améliorer le projet académique. Leurs travaux ont évolué de telle sorte que l'on peut écrire à présent qu'il s'agit moins de "super projets d'établissement", mais davantage de documents adaptés aux préoccupations spécifiques du pilotage académique.

Fin juin 2000, le ministère s'apprête à renouveler la même procédure pour l'examen des contrats eux-mêmes : réunion des représentants des directions et des deux inspections générales, puis réunion des mêmes participants avec les représentants de l'académie, enfin signature des contrats avant les vacances d'été.

Cette procédure a suscité quelques commentaires, concernant le rôle de l'administration centrale. D'une manière générale, et comme l'an dernier, les correspondants académiques relèvent la *satisfaction* des académies devant l'initiative qui consiste à modifier le style de relations, des échanges, peu à peu les modes de pilotage, entre elles et le ministère. *On peut regretter, toutefois, que les règles précises de confection des projets de contrat n'aient été fixées que postérieurement à l'élaboration de la plupart des propositions académiques.*

Quelques autres observations doivent être faites.

Outre ce qui a déjà été dit sur la prise en compte "obligatoire" des "Quatre Priorités Nationales" à l'intérieur de chaque projet, il serait intéressant également que, dans le domaine statistique l'administration centrale évite le double écueil d'une "surabondance" d'informations, mais aussi celui d'une information par trop "académique", qui ne permettrait pas de faire la part, à l'intérieur de régions parfois très composites, de réalités très contrastées. *Il sera sans doute nécessaire, pour la plupart des indicateurs, d'entrer dans un niveau de détail départemental*, laissant aux académies elles-mêmes le soin de l'analyse – sans doute tout aussi indispensable – bassin par bassin.

Lors des réunions avec les recteurs, l'absence parfois fréquente de la DPE du ministère a été remarquée, alors même que le lien entre gestion des personnels et gestion des moyens est au cœur de la problématique. Il a été noté également le caractère parfois convenu et théorique de certaines interventions des représentants des directions, lié à une connaissance limitée de la réalité du terrain.

Mais, plongeant parfois les académies dans une grande perplexité, c'est la *conception* même du contenu du contrat, et son articulation avec le projet, qui a varié au fil des mois, ou, à tout le moins, le discours de l'administration centrale qui n'a pas été toujours cohérent ou toujours bien compris.

*La question décisive est celle de l'accompagnement du contrat par l'attribution des "moyens".* Sur ce point les avis demeurent partagés parce que les conceptions "politiques" diffèrent, mais aussi, sans doute, parce que l'on ne parle pas toujours de la même chose : moyens spécifiques propres au "projet" ou moyens "globaux" attribués à l'académie ?

La position actuelle de la DESCO, qui n'est pas unanimement partagée par les autres directions, est la suivante : la répartition des moyens entre les académies doit se faire sur des bases objectives et quantifiables, "critérisées",

les projets, et donc les priorités, académiques devant *trouver leur financement à l'intérieur de ces dotations*. C'est, éventuellement, par la prise en compte de politiques volontaristes concernant tel ou tel public scolaire que le ministère prendrait en charge des effectifs d'élèves particuliers et, donc, leur "financement" spécifique.

La politique de contractualisation n'a pas "vocation à régler les problèmes de gestion du système éducatif" et les "moyens" sollicités par les académies lors de la rédaction des contrats ne peuvent concerner que *l'accompagnement méthodologique* de la mise en œuvre du projet et non des emplois liés à telle ou telle initiative. En outre, elle est indépendante des autres "chantiers" nationaux. Autrement dit, "on dissocie la démarche de contrat et la politique pluriannuelle"<sup>5</sup>). *Il n'est pas certain que toutes les académies aient bien compris ce discours*.

Selon les remontées d'informations des correspondants académiques de l'IGAENR, *cette position trouve d'ailleurs ses limites* pour les raisons suivantes :

- comment ne pas *articuler* les *politiques* et les *projets* académiques – et en particulier les préparations successives des rentrées scolaires et l'évolution de la carte des formations – *avec la ressource humaine* disponible dans les académies, ressource enseignante parfois en surnombre, parfois inexistante et dont il faut bien alors planifier le recrutement plusieurs années à l'avance (en admettant qu'il y ait ensuite adéquation entre le recrutement national et les besoins locaux...), ressource en personnels ATOSS, toujours rare ?
- comment articuler un *contrat de 3 ans avec une dotation annuelle* de moyens pour lesquels on ne possède aucune garantie budgétaire, et comment articuler, sur le moyen terme, *évolution des effectifs et évolution des moyens*, dans des proportions parfois différentes ?
- comment s'assurer que demeure *équitable* une répartition nationale des moyens qui ne soit plus seulement normée ou critérisée mais qui prenne en compte aussi l'aspect "*qualitatif*" des projets, *sans pour autant abandonner le caractère de globalisation des dotations* ?
- en outre, les "événements" du printemps dernier ont pris, dans certaines académies une ampleur telle que le ministère a décidé d'instituer immédiatement pour elles, mais aussi à terme, pour l'ensemble des académies (selon la déclaration du Premier Ministre), *une politique pluriannuelle de dotation d'emplois*. Les quelques académies concernées ont été chargées de rédiger un "plan pluriannuel de programmation et de développement" liant de manière intime projet et moyens. Elles auraient obtenu, par ailleurs, une sorte de "moratoire" verbal sur la démarche contractuelle puisque le "plan" ne prévoit plus la dissociation des moyens d'avec le projet. *Une extension de ce dispositif à toutes les académies est-elle prévue*, à quelle échéance, selon quelles modalités, avec quelle incidence sur la contractualisation ? Il ne semble pas, d'ailleurs, que les académies aient reçu à ce sujet des instructions écrites, ce qui prolonge encore leur incertitude.
- enfin, comment ne pas *articuler les deux démarches de contractualisation et de réflexion sur le niveau infra-départemental* (piloté par une autre direction du ministère, la D.A.) si l'on souhaite donner de la "chair" aux projets académiques, leur assurer un enracinement local pris en charge par les "acteurs" de terrain (IA-DSSEN, IEN et chefs d'établissement) et éviter ainsi le risque d'un projet qui demeurerait "virtuel" ?

Les quelques projets de "contrat" qui ont d'ores et déjà été examinés par l'IGAENR traduisent *l'incertitude conceptuelle* dans laquelle se trouvent encore bien des académies. A côté de demandes d'accompagnement, telles que les entend la DESCO, on trouve aussi des demandes d'emplois de toute sorte pour des projets, bien entendu, "spécifiques".

<sup>5</sup> Déclaration du directeur de l'enseignement scolaire, le 20 juin 2000

On trouve également des académies dans lesquelles la contractualisation est en voie de déclinaison dans les établissements, en termes d'objectifs et non en termes de moyens. Cette évolution, différenciée d'une région à l'autre, ne manque pas de soulever une fois encore la question de *la relance des projets d'établissement et donc celle des projets de “contrat” d'établissement*. La plupart des académies ont adopté, en la matière, des comportements spécifiques. Mais l'ensemble du système semble en attente d'un nouveau "*cadrage national*" qui relancerait la politique de projet en EPLE, lequel est, par nature et par fonction, autre chose que la mise en œuvre du projet académique, mais dans lequel il s'inscrit cependant nécessairement. Pour paraphraser un recteur, il faut rappeler ici que le projet d'établissement n'est "pas un projet académique en plus petit".

C'est cette difficulté conceptuelle qui a sans doute empêché jusqu'à présent la relance des projets d'établissement. Mais devant la généralisation des projets académiques et des contrats, *il semble indispensable de tenir un discours sur ce sujet aux écoles, collèges et lycées*. Cette première vague de signatures est d'ailleurs considérée par la DESCO comme un signal en direction des responsables locaux pour leur indiquer que la "logique de projet", à l'œuvre dans les académies, et à laquelle la plupart des recteurs ont adhéré, vaut aussi pour les niveaux intermédiaires – les inspections académiques – et locaux, écoles et EPLE.

Enfin, devant l'échelonnement des réponses et l'hétérogénéité des propositions, la position du ministère a été clairement exprimée : le calendrier ne sera pas organisé en fonction de la dernière réponse parvenue rue de Grenelle et la signature des contrats doit intervenir au fur et à mesure que les académies répondent et que leurs projets sont validés.

Il n'en reste pas moins que, compte tenu de l'avancement des contrats, il est impératif de *lever les ambiguïtés qui demeurent sur ce “chantier”*. Il conviendrait donc que le Cabinet du Ministre tranche sur ces questions, sur le *contenu* précis des contrats (moyens d'accompagnement, moyens spécifiques, moyens globalisés, politique de personnels, etc.), sur la *différence* qui existe entre contractualisation et politique pluriannuelle, sur la *distinction* entre académies engagées dans un programme pluriannuel et celles engagées dans la contractualisation, sur l'*articulation* entre politique académique et son appropriation par les bassins et les établissements, enfin sur la "*relance*" des projets d'établissement.

Des réponses précises, opératoires, sont attendues dans la plupart des académies sur ces sujets. Ces clarifications sont nécessaires si l'on souhaite que cette politique nouvelle dynamique et ambitieuse conserve un sens et une cohérence. Il conviendrait sans doute aussi de dire ce qu'il adviendra des académies qui n'auront pas présenté de projet de contrat.

## 5. L'EXAMEN DES PREMIERS CONTRATS

Au moment où s'achève la rédaction de la présente note, neuf projets de "contrat" ont été examinés par les représentants des directions. Quelques commentaires peuvent être faits sur ces premières études.

*D'un point de vue général, ce qui frappe nos observateurs, c'est la disproportion qui existe entre les projets académiques et les projets de contrats.* Pour la constitution des premiers, et c'est bien naturel, les académies

auront fourni des efforts considérables, mobilisant un nombre élevé d'experts, de responsables, organisant des dizaines de réunions, mettant en forme mille et une idées et propositions, investissant dans ce champ nombre d'énergies et de bonnes volontés.

Le contenu des seconds, rendu déjà extrêmement "maigre" par les contraintes imposées par la DESCO, se trouve déboucher sur l'adoption par la Centrale de *quelques rares mesures*, sans communes proportions avec l'investissement initial. A l'évidence, le fait que la question des moyens ait été "évacuée" des contrats débouche sur un appauvrissement considérable de ces derniers.

Quelques exemples :

- Dans nombre de "contrats", et suite aux imprécisions conceptuelles de départ, les demandes d'emplois sont fréquentes et refusées :
  - développement de l'AIS ("non, répond la centrale, cela dépend de la programmation pluriannuelle", dont on ne dit pas, par ailleurs, comment elle sera mise en œuvre).
  - plan de rattrapage d'emplois du premier degré (non, répond la centrale, cela ressort d'une programmation pluriannuelle nationale "lorsque le cadre national sera défini")
  - meilleur équilibrage des moyens en heures-postes et en heures supplémentaires-année
  - création d'emplois de CPE, DOC, COP, etc.
- D'autres demandes sont refusées, au prétexte qu'il s'agit de politiques nationales, les décisions étant alors reportées à une hypothétique réponse nationale. Par exemple :
  - l'amélioration de la prévision des effectifs
  - la fongibilité des emplois et la résorption des surnombres
  - l'éducation à l'orientation (refusée parce que "prise en compte dans le Contrat de plan Etat-Région")
  - l'enseignement des langues étrangères
  - la gestion prévisionnelle ("toutes les académies ont des équipes informatiques")
  - la formation des personnels
  - la gestion qualitative des personnels
  - inciter les établissements à mener une réflexion sur l'orientation
  - la modernisation des métiers des personnels ATOSS
  - nouvelles technologies
  - la relance des projets d'établissement.
- Quelques demandes sont acceptées, comme par exemple :
  - l'aide au repérage et à l'insertion des élèves en difficulté
  - adaptation de la carte des formations, "accompagnée" par la centrale dans son objectif, pourvu qu'elle ne soit pas assortie de demandes d'emplois
  - la formation des cadres, action "soutenue" dans le cadre du PAF
  - la création d'un emploi "fléché" d'ingénieur d'étude
  - la création de 2 emplois de CPE, anticipée par rapport au budget 2001
  - le soutien au projet d'implantation d'un réseau RRH
  - le financement en HSA de l'ouverture de sections de CAP
  - aide à la scolarisation des enfants de deux ans (sans emploi)
  - une nouvelle organisation en bassins (sous réserve de "trouver une autre forme d'accompagnement par la centrale que seulement en termes d'emplois et de crédits").

- Enfin, quelques demandes sont refusées en raison de leur caractère peu “ convaincant ” :
  - baisse des effectifs dans les lycées
  - GRH des enseignants pour laquelle “ il appartient à l’académie de dégager les emplois et les moyens nécessaires ”
  - dotation en emplois administratifs des bassins de formation.

Cette liste n’est pas exhaustive, mais elle semble réellement représentative des réactions actuelles de l’administration centrale. L’impression générale est que le ministère soutient “ moralement ” des actions sans les financer, qu’il leur donne en quelque sorte un “ label national ”, une “ autorisation de faire ”, mais que la plupart des académies voient nombre de leurs propositions refusées au prétexte, comme évoqué ci-dessus, ou bien que cela coûte et qu’il appartient à l’académie de financer, ou bien que cela a une incidence nationale qu’il n’appartiendrait qu’au ministère de régler.

Ce *résultat risque de provoquer l’incompréhension* de la part des académies, une évidente déception et un découragement par rapport à l’investissement initial considérable qui leur a été demandé ainsi qu’aux directions de l’administration centrale.

La remise en route par le ministère des projets académiques, les efforts parfois considérables accomplis par les académies, même celles qui “ traînaient le plus les pieds ”, les premières étapes vers une définition raisonnée des priorités, le début de modernisation des relations et le changement de ton entre les académies et l’administration centrale, le travail en commun des directions elles-mêmes, toutes ces *avancées pertinentes* qui sont saluées dans les observations remontant du “ terrain ” ont du mal à trouver une traduction dans les “ contrats ” et risquent d’être remises en cause faute d’une définition nationale plus claire des conditions de l’exercice.

*C'est dire s'il paraît urgent que le cabinet du ministre prenne en charge ce dossier pour y apporter les éclaircissements nécessaires évoqués ci-dessus et cadrer, à nouveau, le dispositif afin qu'il continue de se développer dans une perspective mieux définie.*

## 6. BILAN INTERMÉDIAIRE

Pourachever la présente note, il a semblé intéressant de relever quelles évolutions avaient eu lieu dans ce dispositif depuis le dernier rapport de l’IGAEN (juillet 1999) et quelles suites avaient été données à certaines de ses préconisations :

- “ *Un cadrage par l’administration centrale, plus précis et plus explicite qu’il ne l’a été jusque là, devra s’exercer afin que les académies puissent s’engager en toute connaissance de cause dans les démarches de contractualisation* ” :
  - on a vu que le cadrage a été réalisé pour les projets avec l’affirmation des priorités nationales, mais que la clarification demeure indispensable pour les contrats et la politique pluriannuelle.

- “*La question des moyens ne saurait, en conséquence, être éludée plus longtemps. L’administration centrale a tout à gagner à se prononcer, en toute transparence, très en amont des réunions de rentrée, sur ce qu’elle entend écarter ou prendre en compte*” :
  - les instructions données par la DESCO sur les “moyens” d’accompagnement des contrats ont, semble-t-il, montré leurs limites.
- “*La question se pose de la confection de véritables “budgets académiques” incluant toutes les contributions de l’Etat, y compris les dépenses de personnels. L’excédent en moyens permanents d’enseignement comme les désajustements disciplinaires ne sont pas actuellement intégrés dans le dénombrement des potentiels des académies. Ceci fausse l’appréciation des situations et les comparaisons interacadémiques*” :
  - une politique de globalisation des dotations académiques a été mise en place, mais elle trouve ses limites en particulier dans deux domaines, celui du “guichet unique” pour toutes les catégories d’emplois, celui de la connaissance fine des budgets d’emplois des académies, en particulier avec la (re)connaissance des surnombres.
- “*il serait intéressant de réfléchir aux moyens d’inciter ou d’aider les chefs d’établissement à utiliser les souplesses que peut autoriser la réglementation : emploi du temps glissant, annualisation du temps de travail, besoins de remplacement, etc.*” :
  - une tentative ministérielle d’annualisation du temps de service d’une certaine catégorie de personnels enseignants n’a pas été menée à terme.
- “*la question de la relance des projets d’établissement est à l’ordre du jour sans que puisse être perçue une dynamique très puissante*” :
  - on a vu que cette question restait entière.

\*  
\* \* \*

L’IGAENR a mesuré le chemin parcouru depuis l’an dernier sur cette importante démarche. Elle a pointé les questions qui demeurent encore sans réponse. Elle fera, l’an prochain, dans le cadre du suivi permanent des services académiques, un nouveau point sur l’état d’avancement et les inflexions de ce chantier décisif, tant pour les académies que pour l’administration centrale elle-même.

## **LES INSPECTIONS ACADEMIQUES :**

### **L'EXERCICE DU PILOTAGE PÉDAGOGIQUE ET ADMINISTRATIF**

## **INTRODUCTION**

La lettre de mission annuelle adressée à l'IGAENR par le ministre de l'éducation nationale de la recherche et de la technologie et la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, parue au BOEN du 2 septembre 1999, a chargé, comme chaque année, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, "d'assurer le suivi permanent des établissements scolaires, des établissements d'enseignement supérieur et des services académiques selon les méthodes qu'il lui appartient d'arrêter".

En ce qui concerne le suivi permanent des services académiques, l'IGAENR a souhaité, pour l'année 1999/2000, conduire des missions d'évaluation et d'étude approfondie dans un certain nombre de rectorats et d'inspections académiques. Cette étude a porté sur les fonctions essentielles des services déconcentrés : pilotage pédagogique, administratif et financier, gestion des personnels, gestion des moyens.

Les travaux ont porté principalement sur les rectorats de Caen, Dijon, Grenoble et Montpellier et, à l'intérieur de ces circonscriptions administratives, sur un certain nombre d'inspections académiques dépendant de ces académies. En outre, d'autres inspections académiques, appartenant à des rectorats qui n'ont pas fait l'objet de cet examen, ont été étudiées de manière globale ou discontinue. Par ailleurs, deux académies – Limoges et Rennes – ont fait l'objet d'une étude approfondie sur l'évaluation de l'enseignement, conduite conjointement par les deux inspections générales. Deux rapports spécifiques y sont consacrés.

Au total, parmi les 17 inspections académiques qui ont fait l'objet d'une étude particulière, il se trouve que la plupart d'entre elles, à deux ou trois exceptions près, sont de taille petite ou moyenne et situées plutôt dans un environnement rural. Il a donc été jugé intéressant et significatif de focaliser, cette année, la synthèse des travaux de l'IGAENR sur ces services départementaux pour examiner leur mode de fonctionnement et voir si, d'une région à l'autre, les comportements étaient similaires ou dissemblables.

Il s'agit, en outre, d'administrations qui sont réputées accomplir leur travail avec beaucoup d'efficacité et de soin mais qui traversent, à bien des égards, une période incertaine quant à leur statut, leurs missions, leurs responsabilités. C'était aussi le souci de l'IGAENR d'essayer de prendre la mesure des difficultés actuelles et de les analyser.

Les travaux spécifiques aux rectorats ont été utilisés, quant à eux, essentiellement pour ce qu'ils apportaient d'éclairages sur la relation entre les deux niveaux administratifs.

La présente note cherche à montrer si, et comment, les inspecteurs d'académie, en s'appuyant sur une administration départementale et par le biais de la gestion de personnels et de moyens publics, en emplois et en financements, assurent le pilotage général, pédagogique et administratif des écoles et établissements publics locaux d'enseignement de leur circonscription.

Ce travail de synthèse n'a pas pour vocation d'établir un palmarès ni de critiquer les personnes. Ainsi, les inspections académiques concernées par tel ou tel aspect de ce rapport ne sont pas citées. Il a paru plus utile de comparer les pratiques (ce que les inspections académiques pratiquent elles-mêmes très peu entre elles), de mettre en valeur les initiatives, d'attirer l'attention sur des défaillances ou des insuffisances, enfin de tenter de dégager quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

## 1. LE PILOTAGE ADMINISTRATIF

### 1.1. L'organigramme des services

L'organigramme de l'inspection académique est la traduction, dans l'organisation des bureaux, des priorités politiques des responsables départementaux. On observe assez fréquemment une refonte à l'arrivée d'un nouvel inspecteur d'académie ou d'un secrétaire général. Ce qui paraît déterminant lorsque des choix sont faits, c'est le souci d'une cohérence administrative et politique et la composition de *blocs de compétences homogènes*. Dans tel département, on resserre les nombreuses divisions, en donnant à chacune une compétence complète sur les actes administratifs et "politiques", on révise le rôle des "chargés de mission" auprès de l'inspecteur d'académie, afin d'éviter l'impression d'une dichotomie entre la "tête" (chargés de mission) et les "jambes" (divisions administratives), ou bien, au lieu de multiplier les divisions pour en attribuer une à chaque cadre de catégorie A, on installe à la tête de chacune un binôme, chef et adjoint, ce qui permet de lisser les éventuels à coups dus à un "turn-over" fréquents des cadres.

Ailleurs on a le souci que la gestion des moyens commande bien à celle des personnels sans pour autant exclure le soin d'une gestion qualitative des "ressources humaines". On cherche également, par la refonte de l'organigramme, à *dégager les responsables politiques* d'un suivi trop régulier des tâches de gestion pour les rendre plus disponibles pour le pilotage et l'animation.

Ailleurs encore on propose à l'ensemble des personnels de s'associer à la mise au point d'un *projet de service* visant à assurer les grandes fonctions (scolarité, personnels, finances, prospective et études) à partir de traitements intégrés. Cette démarche conduit à la définition d'un nouvel organigramme qui apparaît comme la résultante d'un processus de travail et non comme un choix a priori de répartition des compétences.

On observe, ailleurs, que la stabilité des personnels ne constitue pas un obstacle à la ***mobilité professionnelle*** et que celle-ci trouve à se concrétiser, d'une part par une rotation régulière des chefs de division à l'intérieur même de l'inspection, d'autre part par quelques mutations régulières entre inspection et rectorat dans une ville, siège de l'académie, mais encore par quelques tentatives de mutation interministérielle dans une ville qui est, comme toujours pour ce qui concerne les inspections académiques, le siège d'une préfecture et d'autres services de l'Etat. On voit bien ici que les obstacles à la mutation peuvent déjà, pour peu que les responsables s'en donnent les moyens, trouver de nombreuses solutions locales.

Dans tous les cas, un bon organigramme est d'abord un organigramme dans lequel les attributions, les compétences, mais aussi les circuits de décision, de traitement du courrier, des mises en signature, sont clairement définis. Mais c'est aussi une organisation qui est ***visible*** à la fois par les personnels mais, tout autant, par les diverses catégories de visiteurs ou d'usagers. Dans bon nombre d'inspections académiques un organigramme révisé est diffusé chaque année, comprenant de manière détaillée la liste des personnes, les numéros de téléphone, les e-mails, etc.

Malgré les progrès enregistrés, les organigrammes des services de plusieurs départements ont fait l'objet de fréquentes observations ou critiques concernant les points suivants :

Les inspecteurs ont remarqué, tout d'abord, à plusieurs reprises, que les transferts successifs de charges du rectorat vers les inspections académiques se sont faits, pour celles-ci, à moyens constants et que la répartition des personnels entre les deux entités est effectuée d'une manière insuffisamment concertée. L'étude des doublons administratifs, celle d'une répartition fine des compétences et des ***gains de productivité*** qui en découleraient, sont rarement entreprises.

Plusieurs autres organigrammes souffrent de n'être que rarement révisés (on évoque des anciennetés de l'ordre de 15 à 20 ans), modifiés une fois pour tout à l'arrivée d'un responsable il y a plusieurs lustres ou qui sont la " chose " du secrétaire général, quel que soit le nombre d'inspecteurs d'académie qui sont passés par là depuis des années.

De nombreux départements ont une organisation très ***éclatée*** (on cite une inspection divisée en sept " services " pour 34 agents), dans laquelle chaque cadre A a " droit " à une division, entraînant une multiplication d'ensembles (souvent réduits à une personne) qui n'ont plus de cohérence, on remarque aussi des tâches confiées à des personnes et non à des entités responsables. On cite aussi, en matière d'incohérence, une inspection dans laquelle la prise en charge de la paie des enseignants n'est pas assumée par la division des personnels mais par le service financier de l'organisme. Dans une autre, par exemple, la scolarité est abordée soit par le traitement de l'élève, soit par celui de l'établissement, mais sans vision globale.

A contrario on observe quelquefois des inspections académiques dominées par une division " impérialiste " (on cite une division " emplois-postes-personnels "), ou bien des divisions "***fourre-tout***" dans lesquelles sont intégrés, par exemple, " l'accueil, le service intérieur, la reprographie, l'information juridique, la documentation, la communication, le contrôle des actes administratifs et budgétaires des collèges, enfin la gestion financière de l'inspection académique ".

Une autre critique fréquente concernant les organigrammes, même ceux qui ont été récemment révisés ou " modernisés ", a trait à l'inadaptation de nombre d'entre eux pour prendre en charge les besoins nouveaux, en particulier tout ce qui relève des politiques nouvelles ou du pilotage pédagogique. On observe trop souvent que

les divisions administratives ne sont pas rendues responsables du suivi des politiques pédagogiques mises en œuvre dans le département. L'inspecteur d'académie fait souvent traiter ces questions par des "chargés de mission", ou aux autres enseignants "déchargés", parfois même dans des conditions de cohérence très incertaines (on cite un département dans lequel il existe un professeur "conseil" pour le premier degré et un professeur "conseil" pour le second degré). Il s'ensuit une *coupure de responsabilité* entre "l'administration" (qui ne fait plus que de la gestion) et les "pilotes", avec le risque que l'absence de relais administratifs empêche précisément l'efficacité de toutes les bonnes intentions politiques. Une circulaire qui n'est pas "portée" par la division compétente a encore moins de chances qu'une autre de trouver son application sur le terrain.

De nombreuses observations sont faites aussi sur les personnels de l'inspection académique. Nombre de départements, petits et moyens, disposent évidemment de peu d'emplois. Ils sont confrontés aussi souvent à un phénomène d'*excessive "stabilité"* des personnels de catégories B et C, et, en revanche, à de fréquents mouvements sur les postes d'encadrement. L'âge des agents, leur ancienneté, sont souvent importants. On cite plusieurs inspections dans lesquelles plus de la moitié des agents est âgée de 50 ans, ou d'autres, ce qui revient au même, dans lesquelles seulement quelques agents ont moins de 40 ans. Cette question est évidemment très importante et interpelle l'administration centrale en raison de ce que ce problème signifie, sur le terrain, de difficultés d'adaptation, de logiques pesantes, de comportements routiniers. Elle interpelle aussi les inspecteurs d'académie eux-mêmes qui doivent veiller à réduire les effets de cette stabilité.

Un des effets de ces habitudes est la pratique de la "*chasse gardée*" d'un dossier par un agent, le cloisonnement entre les divers bureaux et l'ignorance par les personnels de ce que font leurs voisins immédiats. Dans de nombreux services, même petits, on se parle peu, on se connaît mal et on ne travaille jamais ensemble. Un autre effet de cette stabilité des personnels consiste en l'importance excessive prise par une personne dans une structure, en la "*spécialisation*" d'un agent de grande expérience, chargé d'un seul type de dossier, qui s'approprie trop son travail, sans formaliser ses procédures, sans transmettre son savoir. On cite le cas d'un cadre, resté vingt ans dans la même fonction, qui avait "*bricolé*" un logiciel qu'il était seul à maîtriser et dont la succession, sans mémoire, sans historisation, a posé un gros problème de transition. Les secrétaires généraux devraient être particulièrement vigilants sur ce genre de risque.

Un autre effet de cette personnalisation abusive trouve sa traduction, de nombreuses fois évoquée, par exemple dans une entente trop étroite avec les représentants syndicaux, ou dans une gestion paternaliste des personnels, ou encore, lorsqu'il s'agit du secrétaire général lui-même (cas cité à plusieurs reprises), d'un fonctionnement trop centralisé, de l'absence de travail en équipe, de la faible capacité d'initiative laissée aux divisions. Bref, on travaille sans hiérarchisation des tâches, "*au dossier*" *sans vue d'ensemble*, sauf précisément pour le secrétaire général qui profite – mais c'est sans doute la finalité inavouée de la confusion – de la situation pour "*tirer toutes les ficelles*" et asseoir son pouvoir.

## 1.2. L'inspecteur d'académie et l'équipe de direction

Le fonctionnement des équipes de direction a retenu l'attention des inspecteurs. Cette "*équipe*" est entendue parfois dans une configuration étroite (on cite le "*trio*" constitué par l'inspecteur, son adjoint et le secrétaire général) ou très élargie comme celle de ce département dans lequel l'inspecteur d'académie réunit régulièrement autour de lui son adjoint, le secrétaire général, le chef de cabinet, les inspecteurs chargés de l'information et de l'orientation, de l'enseignement technique, de l'apprentissage, de l'AIS, le médecin, l'infirmière, l'assistante sociale et les autres conseillers techniques et chargés de mission.

Une “ bonne ” équipe travaille évidemment ensemble tous les jours mais elle ressent la nécessité de se **réunir structurellement**, autour d'une table, chaque semaine afin de réfléchir de manière collégiale et de formaliser les politiques mises en œuvre. On établit un relevé de décisions, accompagné d'un calendrier des opérations à effectuer, qui est diffusé aux membres de l'équipe et aux responsables opérationnels.

La pratique des **lettres de mission** semble se développer de plus en plus fréquemment. Il ne s'agit pas seulement d'une mode mais d'un système de responsabilité que l'inspection générale souhaite faire connaître et dont elle encourage la généralisation.

Une équipe de direction “ efficace ” organise des réunions régulières, accompagnées d'une solide politique de **communication**, tant en interne, en réunissant à intervalles fréquents les chefs de division et de service, à la fois dans un système d'information descendante et ascendante, qu'en externe, en direction des inspecteurs de circonscription, des chefs d'établissement et de leurs adjoints (par exemple la réunion conjointe des principaux et des proviseurs permet d'assurer un niveau égal d'information), des différents partenaires syndicaux, des parents d'élèves. Dans bien des cas, on n'attend pas la sollicitation d'une audience mais on prend l'initiative de réunions à échéances régulières avec l'ensemble des interlocuteurs réguliers de l'inspection.

Les modalités de traitement du **courrier** et des **signatures** sont également clairement précisées, cohérentes et connues de tous les personnels de l'inspection. Dans un cas comme dans l'autre la circulation du courrier et des parapheurs se fait sans à-coups et n'est pas la traduction voilée de rapports de force incertains.

Dans la plupart des départements les inspecteurs généraux ont relevé la satisfaction des responsables locaux et des partenaires sur les **qualités d'écoute et de disponibilité** des équipes départementales de direction. Là où ces équipes fonctionnent bien, l'échelon départemental constitue un relais indispensable entre les établissements et le niveau académique. Cette considération prend évidemment toute son importance dans la discussion, inachevée, relative à “ l'échelon administratif intermédiaire ”.

Les inspecteurs généraux ont remarqué, a contrario, encore des cas, assez fréquents, dans lesquels l'équipe de direction ne fonctionne pas de manière satisfaisante : exercice solitaire du pouvoir, réunions de l'équipe rares ou inexistantes, cloisonnement entre les membres de l'équipe empêchant une circulation correcte de l'information, obligeant à travailler au fur et à mesure que les problèmes se posent et rendant illisible la politique départementale. On pointe aussi des réunions programmées mais qui sont régulièrement reportées, l'absence de contact avec les responsables locaux, IEN et chefs d'établissement, ou les partenaires, et on note même, dans quelques rares cas, un **pilotage selon l'humeur** du responsable départemental, ses “ dadas ”, et l'incohérence générale qui s'ensuit. Il apparaît, en outre, important que ce soit l'inspecteur d'académie lui-même qui réunisse les chefs de division et non pas seulement le secrétaire général.

Une autre des difficultés évoquées concerne la définition du niveau et du contenu de **l'information** qui doit circuler à l'intérieur et à l'extérieur de l'inspection académique. Cet aspect important doit retenir l'attention des responsables : l'équipe de direction doit définir avec précision qui a compétence pour diffuser telle information à telle personne ou groupe de personnes.

À l'intérieur de l'équipe de direction **l'inspecteur d'académie adjoint**, lorsqu'il existe, joue évidemment un rôle fondamental puisqu'il est alors le “ numéro 2 ” du département. Il bénéficie généralement d'une large délégation de signature mais les directeurs leur confient aussi, bien souvent, des dossiers particuliers et des tâches

d'animation et de coordination. Ces tâches sont parfois si nombreuses que l'on peut se demander, lorsqu'on en lit l'énoncé, si le directeur conserve lui-même quelques compétences...

### 1.3. Le secrétaire général

Il est évidemment une personne clé dans l'inspection académique. C'est bien souvent lui qui assure la permanence de l'institution alors que se succèdent, à intervalles parfois rapprochés, les directeurs des services départementaux. C'est lui aussi qui assure la “*mise en musique*” administrative et gestionnaire des politiques départementales.

La plupart des secrétaires généraux assurent un important travail de coordination, d'organisation, d'animation et de contrôle des services. Ils sont, le plus souvent, considérés comme le “bras droit” du patron, et même dans certains cas, lorsqu'existe un inspecteur d'académie adjoint. C'est d'ailleurs avec ce dernier, plus qu'avec tout autre collaborateur du directeur, que surgissent parfois les difficultés de compétence et d'arbitrage, bref, les conflits de pouvoir.

Les cas sont fréquents dans lesquels le secrétaire général bénéficie d'une *délégation de signature* “universelle”. Il est considéré comme le conseiller privilégié de l'inspecteur d'académie, certes dans les domaines juridique, administratif et financier, mais aussi bien souvent dans la sphère pédagogique.

Les responsabilités propres du secrétaire général dans le *pilotage administratif* trouvent assez souvent leur traduction dans un projet de service qu'il anime et dans la formalisation des modalités de travail. On cite, par exemple, la mise à jour régulière des modalités de traitement du courrier et des signatures, l'établissement des modalités de fonctionnement de l'inspection, de même qu'une grande vigilance sur l'application du règlement intérieur, du régime des obligations de service, des congés, des autorisations d'absence, mais aussi le souci d'une présentation cohérente des documents administratifs. Les secrétaires généraux sont aussi, souvent, la cheville ouvrière des actions de formation continue des personnels de l'inspection académique ainsi que des actions médico-sociales et associatives.

La majorité d'entre eux regrettent de ne pas être régulièrement réunis au rectorat, d'être peu sollicités, y compris par leurs collègues secrétaires généraux de l'académie, de se voir rarement confier des responsabilités transversales au plan académique, en résumé, qu'on les confine trop souvent dans leur département. Une autre observation critique des inspecteurs généraux a trait également à la *rareté des échanges*, même personnels, et encore moins professionnels, entre les secrétaires généraux d'inspection académique eux-mêmes. On ne mutualiste guère, on ne met pas en commun les expériences, les réussites, les échecs et chaque inspection invente dans son coin des solutions aux problèmes que d'autres ont déjà trouvées ailleurs. Cet *isolement administratif*, souvent en relation avec le sentiment d'un isolement géographique, est apparemment une donnée fréquente qui pourrait facilement être combattue.

Dans certains départements le secrétaire général trouve peu d'appui auprès de son directeur. On évoque à plusieurs reprises le cas d'inspecteurs d'académie qui *travaillent directement avec les chefs de division*, en particulier sur la carte scolaire, sans associer le “chef des services administratifs”. Il s'agit ici de l'une des questions les plus épineuses car nul ne saurait interdire à un directeur de travailler avec qui bon lui semble. Encore faut-il savoir exactement si la relation directe avec le chef de division est une des modalités du travail

normal de l'IA (disposition arrêtée d'un commun accord en équipe de direction, le secrétaire général étant tenu au courant) ou si elle est le symptôme d'un secrétariat général déficient ou omnipotent.

Une autre difficulté, hélas pas si rare, rencontrée dans les inspections académiques, concerne *l'ancienneté parfois très grande du secrétaire général*. On cite de nombreux cas dans lesquels celui-ci est présent depuis 10, 12, 18, 24, 25 ans et plus dans le même poste. Cette situation n'est évidemment pas raisonnable. Cette très grande ancienneté crée un attachement quasi affectif à une fonction et finit par devenir un obstacle à des relations professionnelles se déroulant dans un climat serein. Il est d'ailleurs très étonnant que les directeurs successifs n'aient jamais tenté, ou en tout cas réussi, à faire évoluer ces situations. Dans certains cas, “ calife à la place du calife ”, le secrétaire général impose, en tenant l'appareil administratif, sa propre prééminence à l'intérieur de l'institution.

On cite le cas d'une inspection académique dans laquelle on ne peut entrer dans le bureau du DSDEN qu'en passant par celui du secrétaire général, le secrétariat étant commun et seulement accessible par le bureau du même SGIA. Le “ baromètre ” de l'ambiance qui règne entre les deux responsables est alors, pour les personnels, le fait que la porte entre le bureau du DSDEN et celui du SGIA est ouverte ou fermée.

On évoque certains départements dans lequel le secrétaire général, natif du pays, ayant fait toute sa carrière dans l'académie, s'engage dans des fonctions locales, électives ou associatives qui, d'une part, ne lui permettent pas de s'investir suffisamment dans son travail, mais qui, d'autre part, l'empêchent de maintenir avec la plupart de ses partenaires départementaux (“ vous savez, moi, je connais tout le monde dans le département ! ”) la *distance* que doit respecter tout fonctionnaire d'autorité.

Dans tous les cas de figure, il paraît à l'inspection générale, au vu des trop nombreux cas évoqués, que le ministère devrait dans les meilleurs délais imposer à ces responsables locaux la *même règle d'obligation de mutation* que celle qui est imposée aux inspecteurs d'académie. A bien des égards il en va là de l'évolution qualitative des inspections académiques. On veillera simplement, dans le cadre d'une politique raisonnée de “ ressources humaines ”, à ne pas “ décapiter ” simultanément le département de son directeur et de son secrétaire général.

#### 1.4. Les autres inspecteurs, IEN-adjoint, IEN-HIO, IEN-ET, IEN-AIS

En matière de progrès à réaliser dans le domaine de la gestion qualitative des personnels, il faut citer également le cas, évoqué à plusieurs reprises, **d'IEN-adjoints** de l'inspecteur d'académie pour le premier degré devenus, par promotion interne, IA-IPR, et maintenus dans le département, sans devenir pour autant les adjoints du directeur. Leurs champs de compétences deviennent alors leur affaire personnelle dans un département où ils exercent la plupart du temps depuis des années, et où ils ont des “ réseaux personnels ”. Les risques de confusion se trouvent alors à bien des niveaux. En raison de leurs conséquences concrètes, des **promotions** de cette nature devraient être accompagnées d'une **mobilité géographique** obligatoire.

Le rôle de **l'inspecteur de l'information et de l'orientation** apparaît dans quelques notes. Dans la plupart des départements, en particulier ceux qui sont dépourvus d'emploi d'IA-IPR adjoint, il joue le rôle de **responsable du suivi du second degré**. C'est lui qui bâtit le tableau de bord et le système d'information sur les collèges, qui constitue des documents synthétiques sur le fonctionnement des établissements, les résultats de l'évaluation, les

résultats aux examens, l'orientation, l'affectation, les flux d'élèves, le suivi de cohortes départemental, etc. et qui assure la liaison avec les chefs d'établissement du 2<sup>nd</sup> degré. Il est souvent chargé de mettre en place les orientations du DSSEN concernant la politique pédagogique des collèges : notamment la baisse des taux de redoublement, la mise en place des classes-relais, le suivi de la réforme des collèges.

En revanche, on cite des IEN-IIo qui n'interviennent pas dans le cadre de la Mission d'Insertion, ni dans les dispositifs pédagogiques spécifiques, parce que ceux-ci sont pilotés dans de nombreuses académies directement par le rectorat. De même ils sont chargés d'assurer l'animation des CIO, mais on ne leur confie pas la gestion des personnels, ni celle des emplois, ni la notation des conseillers, toutes affaires gérées également directement par les académies. Ils se trouvent également rarement associés à la réflexion académique sur l'évolution de la carte scolaire du 2<sup>nd</sup> degré, alors qu'ils disposent, en la matière, *d'informations indispensables*.

Il s'agit là d'une question de pilotage académique, qui doit, mieux que ça n'est souvent le cas, *faire leur place aux compétences et à l'expérience professionnelles des cadres des inspections académiques*.

### **1.5. Les conseillers techniques de santé**

Dans les quelques notes où ils sont évoqués, ils paraissent *isolés*, ou ils expriment souvent le sentiment de l'être. Ils bénéficient de médiocres conditions de travail, sont tenus à l'écart du pilotage départemental, dans des départements dans lesquels il n'existe le plus souvent pas de "projet santé". On cite plusieurs cas où l'assistante sociale n'est pas invitée à participer au conseil départemental de prévention et où elle ne suit pas la politique des ZEP et de la ville.

Il apparaît que leur activité est surtout fonction des exigences de leur hiérarchie académique qui "court-circuite" souvent le niveau départemental. Là aussi, au plan académique, une meilleure concertation est fréquemment souhaitée ainsi qu'une meilleure intégration dans les instances.

Dans quelques départements, les conseillers techniques de santé remettent chaque année un *rappor d'activité* au DSSEN.

### **1.6. L'encadrement local, les inspecteurs de l'éducation nationale en circonscription**

Dans la plupart des départements, les observations relatives aux IEN sont extrêmement positives. Ceux-ci apprécient particulièrement le fait que l'inspecteur d'académie les réunisse régulièrement, discutant avec eux du contenu des notes de service et des circulaires départementales, leur confiant un ou plusieurs dossiers dans le domaine des grandes orientations pédagogiques, dans celui de la formation, ou encore de la mise en œuvre des politiques prioritaires. Ils apprécient également d'être soutenus dans leurs activités par leur "patron" qui leur accorde une grande liberté d'action tout en leur fixant des objectifs précis. Ils constituent le plus souvent une *équipe soudée, bien intégrée*, et se sentent étroitement associés à la politique départementale pour laquelle ils servent de relais permanent et jouent, bien évidemment, un rôle déterminant.

Pour l'examen particulier de leurs conditions de travail, on se reportera utilement au dernier rapport de l'IGAENR<sup>6</sup>).

Dans de nombreuses académies ils participent également aux réunions des bassins de formation, qu'ils coprésident parfois avec un chef d'établissement, et ils apprécient d'être réunis régulièrement par le recteur à propos du projet académique. Ces rencontres sont l'occasion pour eux de faire mieux connaissance avec les autres corps d'inspection et, dans quelques cas, d'entreprendre des travaux conjoints, en particulier sur les articulations des niveaux d'enseignement. A ce sujet, il convient de noter que ces initiatives des recteurs, si elles s'inscrivent dans une **politique nouvelle de cohérence académique**, devraient être plus clairement positionnées par rapport aux conseils départementaux des IEN et au rôle respectif de l'un et des autres, comme, dans ces instances, à celui du recteur par rapport à l'inspecteur d'académie.

Les difficultés rencontrées par les IEN sont dues, comme l'a dit l'inspection générale, à la surcharge de travail, de réunions et de missions diverses qui détournent même certains d'entre eux de leur responsabilité prioritaire d'inspection des personnels. Dans certains départements le **taux d'inspection baisse singulièrement** pour atteindre une visite tous les sept à dix ans. Ce taux n'est évidemment pas convenable et son amélioration rapide, par un **retour aux missions propres** des IEN (celles que "nul autre ne peut remplir à sa place"), devrait faire partie des priorités des inspecteurs d'académie.

Mais, dans les départements où la relation entre l'inspecteur d'académie et les IEN est moins bonne, cela tient essentiellement à une **insuffisance de confiance et de dialogue**. L'inspecteur d'académie ne les réunit pas régulièrement, il communique avec eux fréquemment par le biais de circulaires qu'il a rédigées et signées personnellement, il n'existe pas de bulletin départemental, la communication est exclusivement descendante (on cite un département dans lequel l'installation du courrier électronique n'a pas brisé la relation descendante et n'a pas permis de constituer un réseau collégial d'échanges d'informations entre les divers inspecteurs, cet outil nouveau se résument en réalité en un "fax modernisé"), ils ne sont pas associés à la réflexion commune avec la hiérarchie départementale.

Il existe encore des départements dans lesquels **les IEN ne sont pas accueillis** autrement que par un entretien avec le DSSEN et le secrétaire général, entretien qui n'est suivi d'aucune visite des services, d'aucune présentation des personnels, d'aucune découverte de l'organigramme, d'aucune remise de documentation ni de tableaux de bord sur le département. Ces IEN ne sont pas destinataires de lettres de mission, il ne leur est pas demandé, en fin d'année, de rendre compte de leur activité générale et ils ne sont évalués que par la notation annuelle, attribuée par l'inspecteur d'académie, sans échange et confrontation des points de vue, sans bilan par rapport aux objectifs, dans le secret de son cabinet.

---

<sup>6</sup> Les tâches des inspecteurs territoriaux, IGAENR-IGEN, mars 2000, n° 00-012

## 2. LE PILOTAGE PÉDAGOGIQUE

### 2.1. Les modalités du pilotage

Un pilotage pédagogique affirmé dans un département est d'abord la traduction de *l'engagement de l'inspecteur d'académie*. C'est lui qui préside personnellement les instances, dans toutes les configurations, réunions auxquelles participent également tous les cadres intermédiaires, IEN, principaux de collèges mais aussi proviseurs de lycée et de lycée professionnel. Ces réunions sont un moyen pour le DSDEN à la fois de connaître les responsables du système éducatif mais aussi de s'assurer de la cohérence du message qu'il leur délivre. Dans de nombreux départements ces réunions ont lieu régulièrement, plusieurs fois par an, et le DSDEN y présente la politique nationale, académique et départementale, ses orientations pédagogiques ainsi que les conditions de la préparation de la rentrée scolaire.

Par ailleurs, dans nombre de départements, l'inspecteur d'académie préside personnellement, une ou plusieurs fois par an, les réunions des bassins de formation auxquelles sont invités aussi, assez souvent, les inspecteurs pédagogiques régionaux de l'académie, ou les coordonnateurs de ces derniers. On rencontre aussi, dans quelques cas, l'institution par le DSDEN d'un "*conseil pédagogique départemental*" destiné à mettre en cohérence les différents niveaux d'enseignement.

C'est par le biais de ces réunions, plus ou moins régulières, que l'inspecteur d'académie fait connaître les *priorités* qu'il a fixées, dans le cadre ou non, d'un projet départemental formalisé. Les priorités, ainsi connues de tous, sont évidemment plus facilement mises en œuvre et relayées sur le terrain.

Dans les départements dans lesquels la mise en œuvre du projet rassemble régulièrement les responsables, en particulier lorsque l'inspecteur d'académie s'engage personnellement, les échos recueillis auprès des IEN comme des chefs d'établissement sont extrêmement favorables.

Dans quelques départements, assez rares, l'inspecteur d'académie, souvent entouré de membres de l'équipe départementale (adjoint, secrétaire général, chefs de division, etc.), *visite* plus ou moins régulièrement *les circonscriptions et les établissements*. Dans quelques cas intéressants un protocole d'évaluation a été élaboré, il est diffusé à l'avance dans les circonscriptions et les collèges de telle sorte que les équipes puissent préparer la visite. Ces rencontres ont été organisées, dans un département, de telle manière que chaque collège soit concerné une fois tous les trois ou quatre ans. Ce travail représente évidemment un investissement très important de la part de l'équipe départementale mais, à n'en pas douter, il constitue tant pour l'inspecteur d'académie que pour l'établissement ou la circonscription visités, un formidable outil de pilotage. L'inspecteur d'académie exprime, dans cette formule, sa responsabilité particulière de conseil – et de "vérificateur" – pédagogique, avant d'être un gestionnaire ou un administrateur.

Mais les correspondants académiques de l'inspection générale citent aussi un nombre relativement important de départements dans lesquels on peut plus difficilement parler de pilotage, même si par ailleurs la gestion administrative du département n'appelle pas de critiques.

Il se trouve encore plusieurs inspecteurs d'académie qui ne **réunissent pas régulièrement** les responsables locaux, IEN et chefs d'établissement, qui ne président pas eux-mêmes les réunions, qui n'invitent parfois jamais ni les agents comptables ni les gestionnaires à ces rencontres, qui ne se rendent pas dans les bassins de formation. Ils se considèrent d'abord comme des administrateurs et hésitent à assumer leur responsabilité pédagogique.

Il y a quelquefois de bonnes raisons qui expliquent les difficultés de cet exercice de pilotage. On cite plusieurs départements dans lesquels il existe une très forte résistance au changement, en particulier de la part des personnels enseignants. Dans tel département existent encore 55 classes de perfectionnement et leurs effectifs augmentent encore alors que la population scolaire diminue, dans tel autre existent encore des classes préparatoires à l'apprentissage, 15 ans après leur disparition officielle, etc.

Une autre difficulté du pilotage se rencontre, dans plusieurs cas, en raison de la **multiplicité des réseaux** qu'il conviendrait d'animer. On évoque, par exemple, un département qui comporte 11 circonscriptions, trois bassins de formation, pas cohérents avec les limites des circonscriptions, 5 secteurs de CIO, 6 zones d'éducation prioritaire, des zones distinctes pour le remplacement des enseignants dans le premier et le second degré, trois zones d'intervention des médecins scolaires, etc. Certes, pour partie, la mise en cohérence de ces zones ne relève pas du seul inspecteur d'académie, mais il porte, conjointement avec le rectorat, une responsabilité dans le maintien de ce système sans lisibilité.

Mais il ne faut pas se cacher qu'une des difficultés particulière que rencontrent actuellement les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, et qui rend leur responsabilité de pilotage particulièrement difficile à assurer, c'est le flou, ***l'incertitude***, la valse-hésitation, parfois le conflit, qui existent entre le niveau départemental et le niveau académique.

Le fait que, d'une d'académie à l'autre, l'inspecteur d'académie se sente " autorisé ", ou pas, à intervenir dans les lycées, le fait qu'il ait, ou pas, la latitude de réunir les proviseurs, de présider, voire dans certains cas d'assister, ou non, aux réunions des bassins de formation (dans une académie où l'on " pilote par la pédagogie ", les DSSEN ne sont plus autorisés à réunir les chefs d'établissement en district, ni même à participer aux réunions de bassins), le fait qu'on lui demande de participer à l'équipe académique de vie scolaire, ou qu'on l'en écarte, dans certains cas l'intervention directe dans le département d'un " coordonnateur " académique du second, voire du premier degré, etc., ces ***réalités que vivent – difficilement*** – nombre d'inspecteurs d'académie ne sont évidemment pas de nature, ni à leur faciliter la tâche, ni à clarifier leurs responsabilités et à leur permettre de les assumer.

Dans certaines académies les recteurs interviennent directement, parfois par écrit, parfois verbalement, pour imposer par exemple – dans des domaines qui relèvent pourtant clairement de délégations législatives ou réglementaires aux DSSEN et hors de toute concertation avec eux – des normes précises de répartition des dotations en école et en collège, ou la fixation de seuils de dédoublement, ou l'interdiction de prendre telle ou telle mesure de carte scolaire, alors qu'il existait un consensus négocié localement, etc., de sorte que, trop souvent, ***l'autonomie et l'autorité des DSSEN se trouvent battues en brèche*** dans un système de relations opaques et qui ne correspondent pas, en tout état de cause, à l'expression d'une politique académique concertée.

La volonté de " contrôle " du niveau académique s'étend parfois fort loin. Une note indique que, dans une académie, le recteur avait demandé aux DSSEN de remplir un document de 25 pages extrêmement précis pour le " cadrage " du projet académique, contenant des prévisions jusqu'en 2004 et pouvant être assimilées, écrivent les collègues de l'IGAENR, " plus à un ***exercice de divination*** qu'à un effort sérieux de gestion prévisionnelle ".

Cette question de l'articulation entre les deux niveaux, le mode de pilotage et donc de commandement académique, la place et le rôle qui sont laissés aux inspecteurs d'académie méritent une ***réflexion nationale***. Nous aurons d'autres occasions d'évoquer ces difficultés.

Mais il y a d'autres raisons qui expliquent la qualité ou les difficultés du pilotage pédagogique, c'est l'existence ou non d'un projet départemental, appuyé sur des outils de pilotage de plus ou moins bonne qualité.

## 2.2. Les outils du pilotage

Dans la plupart des départements on utilise un certain nombre d'informations tant pour le premier que pour le second degré. Mais c'est seulement une minorité parmi les inspections académiques qui ont mis au point un ***tableau de bord*** complet, tenu à jour régulièrement et que l'on utilise en appui du pilotage pédagogique. Sans entrer dans une liste exhaustive des documents utilisés on peut dire que les tableaux de bord les plus convaincants sont ceux qui contiennent, de manière organisée, école par école, collège par collège, puis synthétisée au plan départemental, la totalité des informations disponibles. Dans quelques inspections on a même observé une mise en perspective des informations sur les établissements au niveau du bassin de formation.

Certaines inspections disposent donc, pour ***chaque établissement***, des indicateurs sociaux classiques, d'une information détaillée sur les moyens en personnels de toutes catégories, de l'ensemble des indicateurs de scolarité et de " performances ", des données relatives à l'orientation et à l'insertion professionnelle, à la vie scolaire et à la discipline, des données et de l'analyse des évaluations nationales, de celle des résultats du diplôme national du brevet, des actions entreprises en matière d'aide aux personnels, aux familles, aux élèves et, évidemment, pour chaque établissement mais aussi en synthèse départementale, le suivi des cohortes d'élèves accueillis dans les écoles et établissements de même que l'analyse des procès-verbaux des conseils d'école et des conseils d'administration.

Si ces tableaux de bord, encore rarement rencontrés sous une forme aussi complète et synthétique, constituent un excellent outil de pilotage pour l'inspecteur d'académie, ils permettent aussi aux établissements, qui en ont connaissance, de mieux situer leur propre pilotage et leur action dans le département.

Pour le premier degré existent des tableaux de bord de même inspiration, avec, en outre une analyse particulière des ***rapports d'inspection des instituteurs***. C'est là une observation fréquente dans les notes de l'inspection générale : si, dans la plupart des inspections, les rapports sont lus, ils sont rarement analysés de manière synthétique, en termes de compétences, de difficultés rencontrées, d'actions de formation à mettre en place.

Il semble que la situation de nombreuses inspections soit encore assez éloignée de ces exemples. Souvent on ne trouve que les indications les plus élémentaires et les manques les plus criants ont trait au suivi de cohortes d'élèves, aux indicateurs de gestion des personnels, au suivi de la vie scolaire, à la difficulté du repérage et de la diffusion des réussites, à l'absence encore trop fréquente de bilans annuels d'activité produits tant par les inspecteurs départementaux que par les chefs d'établissement, à une exploitation embryonnaire des procès-verbaux des conseils d'administration. Dans de nombreuses notes, ***l'enseignement, en particulier dans le second degré, ne paraît pas suffisamment piloté***. Certes les affaires sont " gérées " correctement sur le plan administratif, mais certains inspecteurs d'académie n'interviennent pas suffisamment dans la politique des établissements, tout simplement parce qu'ils n'ont pas une connaissance assez fine de ce qui s'y passe.

L'une des lacunes les plus fréquemment citées a trait au manque d'informations concernant les *élèves qui sortent du système scolaire sans diplôme ni qualification*. On sait qu'il s'agit là de l'une des difficultés les plus importantes rencontrées par l'éducation nationale, que c'est, en quelque sorte, le "symptôme" de l'échec du système éducatif, mais très rares sont les départements qui ont mis en place les outils d'analyse pour essayer de cerner cette population particulière d'élèves, les raisons pour lesquelles on en est arrivé là et les moyens que l'on pourrait se donner pour améliorer cette situation.

Il semble bien, selon les observations de l'inspection générale, que la *mise au point de ces outils de pilotage dynamique* devrait constituer l'une des priorités pour les inspecteurs d'académie. On dispose, globalement, d'informations éparses, mais sur les points sensibles du système on se donne rarement les moyens, ni de savoir ni de remédier. Une des tâches prioritaires sur le plan du "pilotage" pédagogique ne serait-elle pas précisément pour les inspections académiques, parce qu'elles sont le niveau le plus proche des écoles, des collèges et des lycées, et sans doute les seules à pouvoir le faire de manière précise, d'aider à la connaissance de la réalité de l'échec scolaire ?

### 2.3. Le projet départemental

Dans la quasi-totalité des inspections visitées on note l'absence d'un *projet départemental* formalisé. Dans un cas ou deux il existe cependant un projet qui est l'affirmation des priorités départementales à l'intérieur du projet académique. Ces travaux, quand ils ont eu lieu, ont été construits comme l'aboutissement de réflexions collectives, en fixant des objectifs annuels et pluriannuels, en désignant les responsables des différentes actions entreprises, en déterminant les modalités d'évaluation, en associant à la réflexion IEN, chefs d'établissement, directeurs de CIO, directeurs d'école, conseillers techniques et chefs de division.

Souvent on rencontre des situations de projet ancien, mais pas actualisé, pas mis à jour et qui ne sert *pas de "charte" pour l'action* des responsables. Quelques fois on trouve aussi des ébauches de projet, mais qui n'ont pas été menées à leur terme, soit parce que l'inspecteur d'académie a changé, soit parce qu'il s'est découragé, soit parce que l'on a voulu faire "exhaustif" et donc irréaliste et que l'on n'a pas su déterminer les quelques priorités départementales les plus urgentes.

Mais dans la plupart des cas, si le département ne dispose pas d'un véritable projet, l'inspecteur d'académie n'en affiche pas moins *ses priorités pour les écoles et les collèges*. On a évoqué ce point dans le chapitre relatif au pilotage départemental. Dans de nombreuses inspections, il a été constaté que ces priorités, même en l'absence de formalisation, étaient *connues* des IEN et des principaux de collèges, ainsi que des représentants des personnels enseignants et des personnels administratifs de l'inspection académique.

Cette question du projet constitue, elle aussi, une pierre d'achoppement entre les niveaux académique et départemental. Il faut dire tout d'abord que depuis plusieurs années le discours de l'administration centrale sur cette question n'a pas été extrêmement limpide. Ce n'est d'ailleurs que depuis deux ans qu'il a été fait obligation aux académies de se doter d'un projet. Mais ce nouveau discours, qui n'aurait pas dû méconnaître le niveau départemental, a cependant été tenu aux seuls recteurs. Plus récemment cependant, le 22 juin 2000, le ministre de l'éducation nationale a déclaré aux inspecteurs d'académie qu'il avait réunis à Paris, que "*chaque département devait se doter d'un projet*".

C'est, bien entendu, *l'articulation entre le projet académique et le projet départemental* qui fait problème. Dans nombre d'académies, le projet a été élaboré au niveau rectoral sans une prise en compte suffisante des réalités départementales. En particulier il a été très fréquent que les projets académiques, au moins dans leur première mouture, ignorent totalement le premier degré. Dans le mode de préparation de ces projets il est arrivé, dans plusieurs des cas observés, que les inspecteurs d'académie se trouvent peu associés à la réflexion et à la rédaction. Ils ont été destinataires d'un avant-projet sur lequel on leur a demandé leur avis, mais le projet académique ne reflète pas la synthèse des diverses priorités départementales.

On a d'ailleurs vu plus haut que, dans certains cas, le projet académique, et les priorités des recteurs, ont été imposés aux départements. Dans l'état actuel de la situation, et pour donner suite aux récentes instructions du ministre, une meilleure articulation des deux niveaux territoriaux semble indispensable pour parvenir à la rédaction, puis à la mise en œuvre, de *projets collégiaux* qui n'ignorent pas les priorités de l'autre niveau.

Une autre des difficultés souvent évoquées a trait au sentiment, en particulier chez les IEN, de ne pas être concernés par le niveau académique. Certes plusieurs recteurs ont institué un conseil académique des IEN mais sans bien toujours définir les "*compétences*" de cet organisme, son articulation avec le traditionnel conseil départemental, les responsabilités propres des DSDEN dans cette affaire. Un effort de clarification devra, là aussi, être entrepris.

### **3. LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS**

#### **3.1. La gestion des personnels du premier degré**

Elle constitue un des pôles d'activité principaux de chaque inspection académique. Globalement, il ressort de la plupart des notes, que ce travail de gestion est effectué à la *satisfaction générale des personnels* et que les divisions compétentes s'acquittent de leur mission dans des délais raisonnables et selon des procédures conformes aux normes applicables, que les personnels travaillent avec rigueur et sont soucieux de la qualité du service rendu.

Les organigrammes des divisions de personnels tendent de plus en plus vers une *gestion intégrée* des enseignants, individuelle et collective, comprenant tous les aspects de la carrière jusqu'à la validation des services et la préparation des dossiers de retraite. D'une inspection académique à l'autre on note des charges par agent variant entre 300 à 600 personnes gérées. Dans l'ensemble on utilise fréquemment les divers logiciels de gestion même si l'on cite encore plusieurs cas dans lesquels la préparation du travail se fait par écrit avant une saisie informatique, l'outil étant encore considéré ici comme une "machine à écrire".

D'un département à l'autre, la répartition des tâches peut varier. Citons par exemple une inspection dans laquelle chaque gestionnaire de dossiers a également une compétence particulière pour laquelle il est "*personne ressource*" pour ses collègues : retraites, validations de service, reconstitutions de carrière, suivis des remplacements, liaisons avec la trésorerie générale, formation continue, etc.

Plusieurs notes soulèvent la question du mode de répartition des personnels gérés entre les agents. On trouve le plus souvent un système alphabétique. Mais il existe un ou deux exemples intéressants d'une *sectorisation calquée sur les circonscriptions des IEN*. Cette initiative a l'avantage de pouvoir donner une vue d'ensemble sur la gestion de "ses" personnels à l'inspecteur qui les a en charge.

Dans plusieurs départements les inspecteurs d'académie se donnent la peine de *rencontrer*, une ou plusieurs fois dans l'année, *les jeunes professeurs* des écoles en stage à l'IUFP, afin de leur présenter le département dans lequel ils vont travailler, l'organigramme de l'inspection académique, et de leur apporter les informations nécessaires à leur entrée dans la vie active et la carrière.

On rencontre aussi fréquemment un service, ou au moins des personnes désignées, destinés à traiter les cas de *personnels en difficultés*, service chargé d'effectuer les bilans, le suivi et de trouver des solutions. De nombreux inspecteurs d'académie s'investissent personnellement dans ce type d'affaires.

Même si, comme on l'a vu, la plupart des divisions de personnels travaillent avec soin, l'existence d'un *responsable des ressources humaines* ("DRH") n'est presque *jamais citée* dans l'ensemble des notes. L'accueil des nouveaux enseignants, l'aide aux personnes en difficulté, la gestion du personnel ne s'inscrivent en général pas dans des dispositifs organisés. Des actions sont certes réalisées mais elles le sont au cas par cas. Dans plusieurs inspections académiques des tentatives ont été faites qui n'ont pas eu de suite. Dans une inspection l'attaché responsable de la division a été désigné, à son insu, comme correspondant du DRH du rectorat mais il n'a pas de relations avec lui et il ne connaît même pas son nom. Il n'a bénéficié d'aucune formation spécifique.

Malgré les nombreux travaux, rapports, exhortations sur cette question, de nombreuses inspections académiques doutent encore sérieusement de l'utilité de créer une *direction des ressources humaines*. Cela leur semble bien difficile à mettre en place tant une gestion plus personnalisée des instituteurs leur paraît peu compatible avec une tradition dans laquelle les opérations apparaissent comme extrêmement rigides parce que *bârémées*. Elles ne voient pas très clairement quel contenu et quelle portée pourraient avoir une telle démarche. Il s'agit là d'une difficulté nationale qui a l'évidence freine, voire paralyse, tout effort de gestion personnalisée.

Cette gestion collective, prise dans une espèce de carcan, a aussi pour effet que les opérations paraissent largement cogérées avec les organisations syndicales. Dans plusieurs notes on relève que les inspecteurs d'académie souhaiteraient établir des relations plus normales avec les organisations représentatives, fondées certes sur une information et un dialogue clairs, mais *sans* qu'il y ait véritablement *cogestion*. C'est précisément à eux qu'il appartient de l'empêcher.

On observe d'ailleurs, ça et là, malgré les pesanteurs dues aussi à l'ancienneté des agents gestionnaires et à l'insuffisance de leur formation et de leur sensibilisation à une *approche dynamique de la GRH*, quelques tentatives de gestion plus qualitative portant sur quelques opérations : l'inscription sur la liste d'aptitude aux fonctions de directeur d'école est précédée d'un entretien, ou bien, pour les congés de formation continue, la priorité est donnée aux instituteurs désignés par leur IEN. Mais dans l'ensemble le sentiment dominant est celui d'une gestion administrative, trop souvent routinière et qui, même si elle prend parfois des allures de précision horlogère, reste emprisonnée dans des rites et des règles dont on n'arrive pas à s'affranchir.

### **3.2. Le remplacement des instituteurs absents**

C'est un domaine dans lequel on enregistre *des progrès qualitatifs de gestion*. Dans la plupart des départements on s'oriente vers une responsabilité locale de l'IEN pour tous les types de remplacement en dehors de ceux concernant la formation continue. Les inspecteurs territoriaux s'entraident, d'une circonscription à l'autre, en cas de besoin. Dans un nombre croissant d'inspections on exerce un *contrôle régulier* sur les remplacements et la remontée d'informations, souvent pilotée par le secrétaire général lui-même, est hebdomadaire, voire quotidienne. Dans beaucoup d'endroits on a le sentiment que le remplacement des maîtres du premier degré est contrôlé et piloté.

Un certain nombre de départements rencontrent cependant des difficultés liées souvent à l'insuffisance d'emplois de remplacement par rapport aux enseignants devant les élèves. Pour partie, il s'agit du résultat des choix qu'ils ont faits en matière de carte scolaire. Mais on trouve encore des inspections dans lesquelles il n'existe pas de statistiques sur l'efficacité du service rendu, pas de tableaux de bord du remplacement, pas *d'analyse des causes d'absence* des enseignants. Dans un département, questionné sur l'évolution du nombre de congés de maternité d'année en année, le responsable de la division ne sait répondre que pour l'année en cours. L'observation avait certes été faite aussi les années précédentes, mais on n'en a conservé nulle trace. Cet exemple paraît caractéristique d'une gestion à courte vue, sans initiative, sans dynamique, sans capitalisation, qui est celle de trop d'inspections académiques.

On trouve certains départements dans lesquels la gestion du remplacement étant entièrement déconcentrée sur les IEN, elle échappe complètement au contrôle de l'inspection académique qui se trouve dans la situation de *ne pouvoir rendre compte de l'utilisation de ses moyens de remplacement*. Cette situation est, elle aussi, le résultat d'une organisation *défaillante et d'une insuffisance de pilotage* de la part des inspecteurs d'académie concernés.

Ces négligences se trouvent confirmées dans quelques départements dans lesquels on constate que certaines situations de remplacement apparaissent clairement avoir été organisées pour générer au maximum le paiement de l'indemnité de remplacement (ISSR). On fait se croiser entre eux les titulaires remplaçants des différentes écoles de manière à obtenir un jeu "productif" de l'indemnité. Il a été observé que certains titulaires remplaçants n'effectuent aucun travail dans leur propre école de rattachement. On cite, comme résultat de ce système organisé (les décisions sont prises conjointement entre les enseignants eux-mêmes et les secrétariats des IEN) et qui n'est contrôlé ni par les IEN, ni par les inspecteurs d'académie, des "améliorations" mensuelles de traitement pour certains instituteurs avoisinant les 6000 F. *Il est de la responsabilité des DSDEN, mais aussi des IEN, que les "systèmes" lucratifs de cette sorte prennent fin*. Il conviendrait aussi, au plan national, que les règles régissant ce dispositif, en particulier pour ce qui concerne le paiement des jours fériés, soient *révisées* et le contrôle sur les pratiques *renforcé*.

### **3.3. Le mouvement des personnels enseignants**

Le mouvement fait partie des grand-messes rituelles cogérées avec les syndicats. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un considérable travail administratif qui tient en haleine pendant des mois une bonne partie des personnels des inspections académiques, qui provoque des réunions, des concertations, une grande consommation de temps, de papier et d'efforts pour parvenir à des déplacements de personnels en fonction de leur seule motivation de confort, *sans que l'intérêt des élèves soit réellement pris en compte*.

La latitude accordée aux enseignants de demander et d'obtenir chaque année une mutation, ou la latitude laissée aux autres de ne jamais changer d'affectation, la participation toujours importante en termes d'effectifs aux opérations du mouvement, tout cela n'est guère analysé sur le terrain. Une des conséquences de cet "exercice" est qu'il se trouve, dans de nombreux départements, encore *beaucoup d'emplois prioritaires* qui ne sont *pas pourvus* par des titulaires, alors que tout le monde se plaît à reconnaître que ce sont précisément les emplois qui devraient bénéficier de l'affectation des personnels les plus compétents et les plus chevronnés. Faute d'une gestion dynamique des ressources humaines, on n'est guère en mesure de faire l'analyse des zones géographiques délaissées.

Le mouvement, dans le premier degré, est *le symptôme d'une gestion extrêmement lourde et sophistiquée des personnels à leur unique bénéfice*.

### 3.4. La formation continue des personnels enseignants du premier degré

Elle constitue souvent, comme l'ensemble des opérations de gestion de ces personnels, une affaire "cogérée" et "barémée". On trouve cependant quelques départements dans lesquels la formation est considérée d'abord comme un *levier pédagogique*. Certains inspecteurs d'académie mettent en cause la pratique traditionnelle, fondée sur la conviction implicite que les intérêts de l'employeur et ceux de l'agent seraient automatiquement convergents, de même que l'on ne fait plus seulement appel au volontariat et que l'on se donne quelques moyens d'évaluer la formation continue, dont on tente d'obtenir quelques effets sur la carrière des enseignants. Certains départements sont parvenus à rendre quelques modules de formation obligatoires, principalement dans les zones prioritaires, pour des personnels débutants ou pour l'ensemble des personnels d'une même école. On rencontre ailleurs des groupes de formation/action, rendue obligatoire, et qui repose sur le principe de la co-formation.

D'une manière générale ce sont les IEN qui sont responsables de l'analyse des besoins dans leur circonscription en fonction des orientations arrêtées au plan départemental. Bon nombre d'inspecteurs participent eux-mêmes à la *formation continue* des maîtres, d'une part dans le cadre même de l'IUFM, d'autre part dans celui de stages en circonscription pour lesquels l'inspection académique conserve son rôle d'opérateur. Dans certaines académies on relève une augmentation de stages communs aux personnels des premier et second degrés.

Tous les départements se trouvent dans la situation transitoire entre les projets départementaux et académiques de formation. Il est trop tôt pour porter un jugement sur cette évolution. Là encore il sera intéressant d'évaluer si l'édification d'un plan académique de formation du premier degré a apporté une "*plus-value*" par rapport aux plans départementaux antérieurs, ou si l'on s'est contenté d'une "agrégation" sans intérêt supplémentaire. D'une manière générale les inspections académiques ne se déclarent guère satisfaites de leurs relations avec l'IUFM. Il conviendra d'examiner ultérieurement ces évolutions.

## **4. LA GESTION DES MOYENS**

### **4.1. Le premier degré : prévisions d'effectifs et élaboration de la carte scolaire**

La prévision des effectifs d'élèves dans le premier degré est principalement l'affaire des inspections académiques. Dans la plupart des cas c'est le même service qui réalise la prévision et qui répartit les emplois. Des échanges ont lieu le plus souvent avec le niveau académique, mais dans l'ensemble la responsabilité de la prévision est laissée aux inspecteurs d'académie, sous réserve des vérifications nationales. Dans l'ensemble on se plaît à souligner la *grande fiabilité de ces prévisions*.

Le *contrôle des emplois* du premier degré est l'affaire des rectorats qui assurent la liaison avec la trésorerie générale et l'administration centrale.

La préparation de la carte scolaire, élément essentiel de la politique annuelle du département, est suivie toujours personnellement par l'inspecteur d'académie. Il s'entoure généralement de l'avis des IEN de circonscription, de ses conseillers et des responsables administratifs de l'inspection. *La carte scolaire* est l'expression, le plus souvent, des projets spécifiques ou des priorités du DSSEN. On procède, comme chacun sait, en fixant des seuils d'ouverture et de fermeture des classes. Mais l'on constate, dans plusieurs départements, la mise en place de politiques pluriannuelles, en particulier pour ce qui concerne les regroupements pédagogiques, la création d'écoles intercommunales, la refonte progressive des circonscriptions, etc.

Ailleurs, en particulier dans les petits départements, on ne fixe pas de seuils précis d'ouverture ni de fermeture de classes, attentif que l'on est à l'évolution prévisible des structures et à l'importance des négociations avec les maires de communes qui sont souvent petites et fragiles.

Les manifestations du printemps dernier se sont déroulées précisément alors que les inspecteurs généraux observaient le fonctionnement des inspections académiques. De ces observations, plus amplement décrites dans le rapport de l'IGAENR relatif aux conditions de préparation de la rentrée, on peut tirer quelques enseignements.

Sur le plan national, il paraît incontestable que la *date tardive de délégation des moyens* du premier degré a considérablement compliqué la tâche des inspections académiques. Contraintes à faire le travail de préparation “à l'aveugle” et donc à “ratisser” le plus largement possible les possibilités de fermetures, elles n'ont pas échappé au risque consécutif de médiatisation exagérée et d'inscription de leur “message” dans un jeu politique qui leur échappait.

D'autre part la plupart des observations confirment “*l'effet contagieux*” du plan départemental arrêté pour la Seine-Saint-Denis ainsi que les distributions fléchées pour les départements les plus agités. À l'évidence les personnels, les parents et les élus ont cru comprendre que l'on obtenait des moyens supplémentaires “si l'on voulait bien s'en donner la peine”.

Il conviendrait donc que l'administration centrale fixe un *calendrier strict* pour l'organisation des opérations et s'y tienne, de même qu'elle devrait s'interdire d'entrer dans *un processus de “distribution” d'emplois qui n'est*

*pas cohérent* avec le système qu'elle a elle-même mis en place. On ne peut pas, sans fragiliser l'ensemble du dispositif, distribuer les emplois en même temps aux niveaux académique et départemental.

A ces niveaux, précisément, on observe parfois des contradictions d'affichage dans les priorités entre le recteur et l'inspecteur d'académie. Comme cela a déjà été évoqué plus haut, il conviendrait, dans le respect des délégations réglementaires, de se concerter davantage entre responsables pour parvenir à des propositions cohérentes. La nouveauté introduite par l'administration centrale et qui consiste à *déléguer au recteur les emplois du premier degré*, à charge pour lui de procéder aux éventuels redéploiements entre les départements, n'est pas sans poser problème dans de nombreuses inspections académiques.

On se trouve quelquefois dans la situation où le recteur décide des répartitions d'emplois, sans consulter les inspecteurs d'académie et alors qu'il ne dispose pas, au niveau du rectorat, des outils d'analyse existant depuis longtemps dans les départements,. Dans plusieurs départements, il est signalé, que faute de pouvoir faire mieux, les rectorats ont procédé à des répartitions en fonction des seuls effectifs d'élèves. *La “plus-value”*, attendue par le ministère, d'une répartition concertée et réfléchie au niveau académique n'a, dans ces académies-là, *pas été obtenue*.

Outre donc qu'on n'a pas enregistré, parfois bien au contraire, une amélioration dans les conditions de préparation de la rentrée du 1<sup>er</sup> degré, il faut bien voir aussi que ce nouveau système a été ressenti par beaucoup d'inspecteurs d'académie comme une régression et comme un dessaisissement de leurs compétences et de leurs responsabilités. Il est donc indispensable que les rectorats reprennent en la matière l'initiative d'un *travail collégial* avec les *inspecteurs d'académie* et leur *services*, lesquels disposent des éléments d'information et d'analyse nécessaires à l'établissement de la carte scolaire. En la matière le recteur doit avoir un rôle d'arbitrage, mais il paraîtrait absurde de vouloir reconstituer au niveau académique les banques de données et d'informations et les compétences qui sont depuis toujours disponibles au plan départemental et dont l'IGAENR se plaît à souligner la qualité.

Dans les départements eux-mêmes, il conviendrait parfois que les inspecteurs d'académie *associent davantage les IEN* à leurs réflexions et à la préparation de la carte scolaire. Il conviendrait également que l'analyse des dispositions prises l'année antérieure soit réalisée afin d'éclairer les décisions de la prochaine rentrée. L'effort entrepris par certaines inspections académiques pour imaginer une *carte scolaire pluriannuelle* mérite d'être soutenu et leurs travaux diffusés au plan national.

Il y aurait lieu également de réfléchir, dans certains départements, à la *stratégie de communication* qu'il convient de mettre en place pour l'annonce des fermetures de classes. Indépendamment même des difficultés liées au calendrier ministériel, le fait d'annoncer un grand nombre de fermetures pour n'en retenir finalement que quelques-unes offre la possibilité aux diverses organisations syndicales et politiques de “crier victoire” sur “l'obscurantisme” bien connu de “l'administration” lorsque celle-ci renonce, même légitimement, à certaines des fermetures envisagées.

Il conviendrait enfin, sans doute, au terme d'une réflexion nationale, d'envisager d'autres modalités de préparation de la carte scolaire du 1<sup>er</sup> degré, afin de sortir, comme l'indique un préfet, du “*psychodrame annuel*”.

#### **4.2. Les collèges : prévisions d'effectifs et dotation globale horaire**

La prévision des effectifs des élèves de collège est réalisée dans quelques académies en concertation entre les services départementaux et rectoraux, mais il n'est apparu dans aucune note que les inspections académiques soient sollicitées pour le calcul des effectifs des lycées ou, à tout le moins, pour valider les options académiques, alors que, conformément à la réglementation ce sont elles qui ont compétence en matière d'inscription des élèves. On partage dans l'exercice de prévision le même logiciel et les travaux font l'objet de confrontations régulières. D'une manière générale, comme pour le premier degré, *les prévisions d'effectifs sont relativement fiables*. Les erreurs qui surviennent sont dues le plus souvent au fait que des effectifs affichés en fonction d'un projet de politique éducative ne se retrouvent pas dans les classes à la hauteur de ce qui était escompté.

La répartition des moyens entre les lycées et les collèges fait l'objet, dans quelques rares cas, d'une concertation entre le recteur et les inspecteurs d'académie. Parfois ils s'appuient sur des analyses préparées conjointement par les services des deux niveaux, mais le plus souvent *la répartition est faite en fonction des seules évolutions d'effectifs* ou à la suite d'affichages de politiques sectorielles.

Dans la plupart des départements, en conclusion d'un long processus dont le résultat est que les services administratifs départementaux ont peu à peu réaffirmé leur "compétence" sur la structure pédagogique même des établissements, les divisions d'organisation scolaire ont abandonné le système de répartition au H/E pour en revenir à un *travail à la "structure"* qui vide en réalité *l'autonomie pédagogique* des établissements de toute substance. On trouve cependant encore quelques inspections académiques qui "jouent le jeu" de la responsabilité et qui n'ont pas abandonné le principe de dotation à l'élève. Même si l'exercice est plus difficile pour les services, *il est plus conforme au respect de l'autonomie des établissements et à l'état actuel de la législation*.

Dans nombre de départements la distribution des moyens qui se fait, comme on l'a vu, de manière assez technocratique, tient peu compte des orientations pédagogiques qui sont affirmées par ailleurs, mais qui ne trouvent que rarement leur traduction dans la dotation. C'est ainsi que, dans la plupart des départements où l'inspecteur d'académie tient un discours volontariste sur la réduction des taux de redoublements, les divisions d'organisation scolaire continuent à financer les effectifs d'élèves "gonflés" par l'existence des redoublants, alors que l'on aurait pu utiliser le système de dotation pour faire évoluer le comportement des établissements. On signale peu de départements dans lesquels l'inspection académique se sert du *levier considérable que constitue la répartition des moyens pour mettre en œuvre les politiques qu'elle affiche*. On demeure souvent dans l'incantation ou dans l'injonction administrative et l'on constate que les inspecteurs d'académie se servent peu des moyens dont ils disposent pour réaliser leurs priorités.

On rencontre même des départements dans lesquels on "finance" la baisse du taux de redoublement, ce qui consiste, in fine, à donner de plus en plus de moyens à des établissements qui ont de moins en moins d'élèves. Il conviendrait, au contraire, de cesser de financer les redoublements inutiles de tous les collèges et d'améliorer avec les moyens obtenus le H/E global des établissements. Dans le cas contraire, ce sont les collèges "vertueux" qui paient pour ceux qui le sont moins.

Dans la plupart des inspections académiques le système de répartition des moyens est *expliqué et connu* des établissements qui reçoivent chacun, outre sa propre dotation, l'information concernant l'ensemble des collèges du département. Les chefs d'établissement indiquent souvent qu'ils sont capables de reconstituer leur dotation à partir des critères départementaux.

Conformément aux orientations nationales, la tendance dans les départements est à une amélioration de l'aspect "global" des dotations. On attribue, dans le même temps, les moyens d'enseignement du collège, ceux de la SEGPA, les heures diverses et même les crédits pédagogiques ou d'aide sociale. C'est évidemment vers cela qu'il faut s'orienter et mettre en œuvre, enfin, en particulier pour ce qui concerne les SEGPA, *une réelle globalisation des moyens.*

Dans les départements qui pratiquent avec les établissements une politique de “ contrat sur les effectifs ”, le montant de ***la réserve de moyens*** qui ne sont pas distribués dans la première phase peut être extrêmement faible. C'est là le signe ***d'une bonne santé*** et d'une bonne maîtrise de la situation et cela permet de mettre à la disposition des divisions de personnels des rectorats le plus grand nombre possible de supports d'affectation.

Cette collaboration entre les divisions de moyens et celle des personnels n'est, semble-t-il, pas encore suffisamment développée. Il existe encore peu de rectorats qui font travailler ensemble les DOS des inspections académiques, celle du rectorat et la division des personnels sur l'analyse conjointe des TRMD, en fonction de la disponibilité disciplinaire des personnels. ***Il conviendrait cependant que ces pratiques se généralisent.***

Ces analyses conjointes devraient être menées également entre les rectorats et les inspections académiques sur l'ensemble des moyens qui sont mis à la disposition des collèges. On cite encore de nombreuses académies dans lesquelles ***le système de répartition n'a pas été clarifié.*** Tel rectorat a délégué à l'inspecteur d'académie la mise en place des emplois de conseiller d'éducation, mais pas celle des emplois d'adjoint de chef d'établissement, tel autre répartit les fonds sociaux dans les collèges, mais il a délégué les crédits pédagogiques, un autre conserve la répartition des surveillants mais a délégué celle des documentalistes, etc.

Outre ce qui a déjà été remarqué sur le fait que quelques rectorats imposent au niveau départemental des critères de répartition des moyens dans les collèges, on s'aperçoit dans de nombreuses notes que ***le principe de délégation n'est pas toujours respecté.*** Il semble qu'un effort de clarification pourrait facilement être entrepris.

Dans un même ordre d'idée il apparaît que de nombreuses inspections académiques ne disposent pas de l'information nécessaire pour ***effectuer leur travail de vérification et de contrôle de l'utilisation des moyens dans les collèges.*** En particulier le logiciel “ Structures et Services ” qui a remplacé les anciens états VS n'est pas accessible directement par les inspections académiques. Celles-ci sont tributaires du rectorat qui transmet, ou ne transmet pas, ces informations. L'importance de cette question, parce qu'elle met en cause la responsabilité des inspecteurs d'académie sur l'usage des moyens publics dans les collèges, mérite que l'administration centrale engage rapidement une modification de ce logiciel. Dans l'immédiat il serait fort utile que les rectorats veillent à diffuser régulièrement et sans délai ces informations au niveau départemental afin que les IA renouent avec le ***contrôle de l'utilisation des moyens d'enseignement,*** contrôle aujourd'hui trop souvent négligé.

Enfin il conviendrait également que l'échelon académique, plus souvent que ce n'est apparemment le cas, communique régulièrement aux IA des *synthèses et des bilans*, par exemple sur l'utilisation des fonds sociaux, sur le contrôle des emplois, sur l'affectation des personnels en surnombre, etc. De nombreuses notes des inspecteurs généraux expriment leur étonnement devant *le faible niveau de collaboration entre les services académiques et départementaux*, et entre les services départementaux eux-mêmes : rares réunions organisées, peu de mise en commun des expériences, faible mutualisation des moyens, absence fréquente de concertation.

#### 4.3. Les moyens financiers et matériels

L'organisation de la gestion financière dans les inspections académiques est, dans la majorité des cas examinés, *répartie entre les différentes divisions dépensières*, même si le pilotage de cette gestion est le plus souvent rattaché au secrétaire général lui-même. À côté de cette décentralisation interne à l'inspection, on observe à plusieurs reprises, une centralisation au niveau de l'inspection de la gestion des frais de déplacement, dans le même temps que les IEN bénéficient de plus en plus fréquemment d'un système d'enveloppe individualisée, répartie en concertation, et dont ils rendent compte régulièrement de l'utilisation.

Dans le domaine des moyens financiers et matériels, peut-être parce qu'ils apparaissent moins "politiques", on note fréquemment la mise en place d'une *concertation* et de *critères* acceptés par les rectorats et les inspections académiques. Dans ces académies la négociation a lieu au niveau des secrétaires généraux.

Dans de nombreuses IA on note un *remarquable suivi de la consommation des crédits*, peu de restes à payer et des délais de paiement améliorés. Dans ce dernier domaine les inspections demeurent, comme tous les ordonnateurs secondaires délégués auxquels s'appliquent les mesures d'accélération des règlements des sommes dues aux créanciers de l'Etat, sous contrôle du TPG.

Les inspecteurs généraux ont noté, à plusieurs reprises, *la bonne situation des délégations et subdélégations de signatures* et leur respect par l'ensemble de personnels des services. En matière d'engagement de la dépense, c'est le plus souvent le responsable administratif qui l'effectue alors même que, quelquefois, cette délégation n'est pas formalisée. Lorsqu'il s'agit de dépenses importantes, c'est le secrétaire général qui intervient. Il n'est pas cité de cas où l'inspecteur d'académie engagerait personnellement des crédits.

Dans de nombreux départements on a mis en place *des systèmes d'analyse et de suivi des dépenses* relativement précis. Les divisions reçoivent régulièrement une information sur leur consommation téléphonique, de photocopies, de papier, de fournitures de bureau, de travaux d'imprimerie, etc. Dans la plupart des cas on observe une meilleure maîtrise de la dépense.

Les budgets sont suivis sur le logiciel KHEOPS qui, après des débuts difficiles, donne apparemment satisfaction même si les gestionnaires considèrent qu'il est encore peu maniable et que l'engagement juridique de la dépense est complexe.

On trouve cependant encore des départements dans lesquels le logiciel est utilisé de façon incomplète : on cite plusieurs cas de suivi des dépenses sur papier et d'une saisie ultérieure sur ordinateur.

Quelques inspections ne fonctionnent cependant pas avec toute la rigueur nécessaire. On note en plusieurs endroits que les *situations des dépenses engagées ne sont pas tenues*, que la passation de *marchés* pourtant obligatoires n'est pas réalisée, que certains secrétaires généraux prennent des libertés avec la réglementation, que les délais de paiement s'allongent, etc. On observe aussi, dans un cas ou deux, lorsque que le rectorat et l'inspection académique sont installés dans le même immeuble, qu'il n'existe *pas de mutualisation* des moyens et qu'il s'ensuit un coût supplémentaire pour le contribuable.

Mais la difficulté principale pour les inspections académiques, comme pour les rectorats, a trait à *l'échéancier de délégation de crédits par l'administration centrale*. Un premier versement en début d'année, un complément en mars et un solde incertain, souvent différent de l'exercice prévisionnel, arrivant en fin année, ne permettent pas un fonctionnement régulier et harmonieux des services. Cette délégation déséquilibrée est souvent la cause de restes à payer observés ici ou là. *Il conviendrait que le système de délégation soit amélioré* si l'on veut que les IA s'orientent vers un gestion prévisionnelle et pluriannuelle de leurs crédits.

#### 4.4. Le centre départemental de traitement de l'information

Les CDTI ont une *responsabilité très importante*. Ils doivent assurer l'implantation des applications nationales, la maintenance des applications locales, la fourniture aux utilisateurs d'un service de proximité et de qualité, l'administration du parc des équipements, la gestion

matérielle et logicielle des micro-ordinateurs de l'inspection, de ceux des circonscriptions et des centres de santé scolaire, la formation et l'assistance aux gestionnaires en même temps que la mise en place des nouvelles technologies de l'information et de la communication (par exemple le courrier électronique).

C'est dire l'importance stratégique de ces services qui fournissent en outre, aux décideurs, les informations, les tableaux de bord, les synthèses dont ils ont besoin.

D'une manière générale ces services sont *surchargés de travail et sous-équipés*, tant en personnels qu'en matériels et en dotation budgétaire. Le niveau départemental est, en outre, *négligé dans l'architecture nationale et académique de la diffusion de l'information*. Cela a fréquemment pour conséquence que les inspections académiques "inventent" des logiciels locaux qui ne sont utilisables par personne d'autre. L'attention est appelée également à plusieurs reprises sur l'absence d'une base de données pour les élèves du premier degré.

Confrontés à ces difficultés humaines et matérielles, à la fréquente insuffisance de qualification des personnels, au manque de formation, les centres connaissent *des difficultés pour remplir leurs missions*, en particulier pour constituer des tableaux de bord suffisamment complets et actualisés afin de faciliter la prise de décision pour l'inspecteur d'académie.

## 5. CONCLUSIONS

### 5.1. Une administration conscientieuse mais qui n'a pas toujours les moyens pour remplir ses missions

Le bilan qui peut être tiré de l'analyse de ces 17 inspections académiques est plus *contrasté* que ce qui pouvait être imaginé au départ de ce travail, alors que les services observés exercent dans des environnements proches, qu'ils sont soumis à la même réglementation et effectuent, *mutatis mutandis*, le même travail. On peut même dire que les méthodes, les comportements et les choix effectués par les uns et par les autres sont parfois opposés.

D'une manière générale on peut affirmer toutefois que *les services départementaux de l'éducation nationale remplissent bien leurs tâches pour ce qui est de l'administration et de la gestion des écoles et des collèges*. On note partout une grande conscience professionnelle des agents, un soin précis, parfois méticuleux, apporté à l'exécution des différentes responsabilités, préparation de la carte scolaire, répartition des moyens d'enseignement, gestion individuelle et collective des personnels, etc.

De ce contexte globalement positif concernant l'administration départementale, il se dégage un certain nombre de difficultés qui apparaissent fréquentes. Le premier problème est évidemment lié à la taille du département et donc à l'effectif de l'inspection. S'il n'est pas envisageable d'augmenter le nombre de fonctionnaires dans des départements peu peuplés, il conviendrait sans doute, plutôt que de s'essouffler à vouloir remplir toutes les tâches, de *réorganiser les services en fonction des moyens disponibles au niveau académique*.

Cette observation pose évidemment, une fois encore, la question du “ *niveau administratif intermédiaire* ”. Faut-il affirmer la nécessité d'une uniformité nationale ? Faut-il accepter que, d'une académie à l'autre, les réponses à des réalités politiques, géographiques, démographiques, économiques différentes soient différentes ? Peut-on imaginer, par exemple, que le niveau rectoral soit renforcé des compétences relatives aux moyens d'enseignement de tous les niveaux, alors qu'on ne laisserait au niveau départemental que la gestion du premier degré ? Dans d'autres académies, on pourrait faire le choix de déconcentrer sur les départements la plupart des actes de gestion des moyens, le rectorat conservant la gestion des personnels. Diverses solutions sont possibles, mais *il semble bien illusoire de penser que, dans l'état actuel des choses, toutes les inspections académiques disposent des moyens ne serait-ce que pour assumer toutes les missions administratives qui leur sont confiées.*

À ces difficultés liées à la taille s'ajoutent souvent des problèmes locaux liés à des organisations obsolètes, à l'ancienneté des personnels (y compris les secrétaires généraux), à la résistance au changement, à une conception extrêmement rigide et barème de la gestion des enseignants, à l'absence de tableaux de bord formalisés, globalement à une *insuffisance fréquente du pilotage pédagogique*. On a affaire, comme on l'a déjà dit, à des organismes qui fonctionnent relativement bien sur le plan gestionnaire, mais qui, pour certains d'entre eux n'assurent pas suffisamment le pilotage, l'évaluation, la tutelle et le contrôle des écoles, des collèges et des lycées.

On a vu avec l'exemple des élèves sortant du système éducatif sans diplôme ni qualification que *la connaissance* dont disposent les inspections académiques à ce sujet *est souvent insuffisante*. De même il y a encore de trop nombreux inspecteurs d'académie qui ne se rendent pas de façon assez régulière dans les circonscriptions et les établissements pour *vérifier que les pratiques* (pratiques pédagogiques, mise en place des réformes, mode de répartition des élèves dans les classes, fonctionnement démocratique des établissements, etc.) *sont conformes* à la réglementation et aux objectifs du service public.

Il y aurait donc lieu que, par une réflexion et des avancées effectives sur les questions d'organisation administrative académique et du “ niveau intermédiaire unique ”, les inspecteurs d'académie et leurs services puissent se consacrer davantage à ce qui est d'abord leur mission, celle du *pilotage pédagogique*, alors qu'ils sont surchargés de tâches administratives et gestionnaires que d'autres pourraient parfaitement remplir.

Ils sont les seuls au niveau administratif actuellement le plus proche des établissements à avoir *la compétence et la légitimité* pour effectuer ce pilotage. Mais, par un paradoxe plus fréquent qu'on ne croit dans l'éducation nationale (la situation est la même pour les chefs d'établissement), ils sont occupés massivement par des tâches qui leur interdisent, trop souvent, de faire leur “ métier ” de pédagogue.

Cependant Il est constaté parfois aussi que les DSDEN s'impliquent personnellement dans la gestion administrative quotidienne, signe qu'ils ne savent pas déléguer, signe parfois aussi qu'ils redoutent la mission de pilotage pédagogique des établissements, beaucoup plus difficile à mettre en œuvre que la gestion des “ papiers ”.

Ce rôle de pilote, déterminant quoiqu'encore insuffisamment accompli, doit trouver, plus que cela n'est le cas, son expression dans un *projet départemental* prioritairement consacré à *l'acte d'enseignement et à l'action éducative*. Il faut donner du sens à l'action en inscrivant des décisions sectorielles dans un projet d'ensemble et éviter de se focaliser sur des préparations de rentrée successives, forcément conflictuelles.

Parmi les difficultés rencontrées, et qui perturbent également le fonctionnement harmonieux des inspections académiques, figurent, comme cela a été décrit, d'une part le fait que l'administration centrale ne respecte ni les *délais raisonnables ni les formes hiérarchiques* dans les délégations d'emplois et de crédits, d'autre part les nombreuses incertitudes et incompréhensions, *l'absence trop fréquente de collaboration*, entre les niveaux académique et départemental.

Mais on a vu que, d'un département à l'autre, les réponses étaient différentes. C'est dire, une fois encore, à quel point l'investissement personnel, le courage "politique" et le charisme de l'inspecteur d'académie sont déterminants pour faire progresser les choses. On a vu que certains DSSEN parviennent à faire évoluer la conception "barème" des actes de gestion collective des enseignants pour mettre cette gestion d'abord au service des élèves. On a vu que certains mobilisent les personnels administratifs, les IEN, les chefs d'établissement sur un réel projet pédagogique, on a vu des inspecteurs d'académie qui visitent et évaluent sans relâche les circonscriptions et les établissements.

Ces exemples devraient être valorisés, ces initiatives approfondies, généralisées et soutenues par les responsables académiques et nationaux.

## 5.2. La clarification des missions et du statut des inspecteurs d'académie est indispensable

Dans le contexte actuel, marqué par d'assez grandes incertitudes (en particulier à la suite de la publication de certains rapports nationaux) et par des évolutions rapides et importantes de leurs missions, il serait utile que les inspecteurs d'académie se voient précisément *confortés dans leurs tâches et leur statut*, par exemple par un texte de niveau ministériel qui aborderait ces questions nouvelles.

Représentant de l'Etat dans le département pour les aspects relatifs à l'acte éducatif, l'inspecteur d'académie est placé sous *l'autorité conjointe du préfet et du recteur*. Il peut se voir confier, par ailleurs, la responsabilité de travaux interministériels à l'échelon départemental ou académique.

Il semble que l'exercice de cette double tutelle et de la pluralité des tâches, appellent dans certains cas une *clarification*, en particulier dans celui, cité dans plusieurs notes, de certains inspecteurs d'académie confrontés en peu d'années au "passage" de nombreux recteurs. Il serait utile que *l'explication de leurs responsabilités* leur garantisse de pouvoir jouer leur rôle en toute circonstance.

Cette nouvelle définition, qui pourrait trouver à s'exprimer dans des *délégations contractualisées et formalisées*, devrait apporter une réponse aux questions en suspens depuis plusieurs années. La plus importante et la plus urgente est celle du "*niveau administratif intermédiaire unique*", déterminante pour le rôle des IA. La situation actuelle, par ce qu'elle contient d'incertitudes et de danger de démobilisation, peut difficilement durer beaucoup plus longtemps. Des décisions nationales sur cette question paraissent réellement urgentes.

Mais, dans l'immédiat, il conviendrait de *traiter les points en suspens* qui focalisent bien souvent l'incompréhension mutuelle, voire le mécontentement :

- comment s'articulent le projet académique et le projet départemental ?
- y a-t-il des compétences propres aux inspections académiques ?

- la répartition des emplois des écoles, déléguée au niveau académique, peut-elle faire abstraction des compétences et du savoir-faire traditionnels des inspections académiques en la matière ?
- les compétences déléguées aux IA , par exemple en matière de gestion des collèges, peuvent-elles être limitées par des normes fixées au plan académique ?
- l'inspecteur d'académie demeure-t-il le pilote de la politique pédagogique et éducative dans le département, dans les écoles, les collèges et les lycées ?

La question est d'importance pour les *lycées*. En effet, si les écoles et les collèges reçoivent assez régulièrement la visite de l'inspecteur d'académie (on a évoqué dans certains départements des protocoles d'évaluation), en revanche les lycées, à l'exception des visites – rares – des inspections générales, ne sont depuis plusieurs années plus guère évalués globalement, encore moins “contrôlés”, ni par l'inspecteur d'académie, ni par le recteur. Bien sûr, ils reçoivent la visite des corps territoriaux d'inspection, mais, à part quelques exceptions intéressantes, l'aspect synthétique du fonctionnement des lycées n'est guère examiné. Il serait pourtant nécessaire que les proviseurs ne soient pas “livrés à eux-mêmes” et reçoivent régulièrement la visite de leur *supérieur hiérarchique*, l'inspecteur d'académie, qui viendrait *vérifier que la politique qu'ils mènent est bien conforme aux instructions nationales*.

D'une manière générale, et comme l'IGAENR a déjà eu l'occasion de l'écrire, les mesures *utiles* de déconcentration sur les académies ne devraient pas conduire à transformer les rectorats en “petites rues de Grenelle”. Il est vraisemblable que cette tendance à la concentration du pouvoir au niveau académique ne peut être contrebalancée que par l'institution *d'un système formalisé de concertation et de délégations*. Il apparaît à l'IGAENR que le système éducatif a trop besoin d'inspecteurs d'académie, “*légitimes pilotes de la pédagogie*”, pour ne pas constater, et regretter, que nombre d'entre eux se sentent “déstabilisés” et souvent “amers”. Il appartient au ministère de clarifier leurs missions, leur statut et leurs compétences.

Ce besoin de précisions est aussi très important pour les *partenaires internes et externes* du système éducatif. Il ressort majoritairement des notes de l'IGAENR que les personnels et les usagers de l'éducation nationale manifestent souvent des signes *d'attachement au rôle du niveau départemental*. Les académies sont ressenties comme lointaines et jugées peu au fait des problèmes du terrain. En outre, dans les départements où la population est dispersée en petites unités rurales ou urbaines, l'éloignement des centres de décision est mal vécu, ce qui renforce le rôle essentiel de l'inspection académique auprès des instituteurs et des professeurs des écoles.

### **5.3. L'appellation de “vice-recteur” est-elle “contrôlée” ?**

Le présent rapport relatif au fonctionnement des inspections académiques et aux *conditions d'exercice de leurs compétences par les IA-DSDEN* est l'occasion d'examiner la question du choix du terme de “vice-recteur”, apparu ces dernières années dans quelques académies (dans lesquelles il n'a d'ailleurs pas nécessairement la même signification) et qui ne va pas sans poser de problèmes.

Ce vocable a été apparemment choisi pour marquer la volonté de la *proximité fonctionnelle* du recteur et des IA-DSDEN dans un nouveau dispositif de pilotage de l'académie. L'appellation de “vice-recteur” traduit une chaîne de commandement plus resserrée et exprime sans doute ainsi une *dépendance hiérarchique plus stricte* estimée plus favorable à une véritable cohérence académique puisqu'aucun champ de compétence ne peut dès lors s'en trouver exclu.

Or le recours au terme de “ vice-recteur ” pose trois types de questions d’ordre sémantique, fonctionnel et institutionnel.

D’un point de vue sémantique, le “ vice-recteur ” est celui qui “ seconde ” ou “ supplée ” le recteur lorsque celui-ci est absent. Il en aurait donc tous les pouvoirs tant au plan académique que départemental ? Est-ce à dire qu’il serait aussi le “ recteur ” de son inspection académique ?

Cependant, au niveau académique, c’est *statutairement le secrétaire général* de l’académie qui a réglementairement la capacité à remplacer le recteur absent. La meilleure preuve, outre le décret lui-même, n’en est-il pas qu’en cas de vacance prolongée d’un emploi de recteur, c’est toujours le SGA qui est désigné au Journal Officiel pour assurer l’intérim ? C’est donc bien lui, à proprement parler, *le “ vice-recteur ”*.

Par ailleurs l’usage du titre de “ vice-recteur ” existe bien dans notre ministère et concerne les responsables de l’éducation nationale dans les *territoires d’outre-mer*, précisément là où il n’y a pas de recteur et où il s’agit d’une responsabilité de plein exercice, en liaison directe avec le Ministère.

Sur le plan fonctionnel, les difficultés sont multiples et présentent des risques d’incompréhension de la part des responsables locaux de l’éducation nationale, cette appellation pouvant être perçue comme un *amoindrissement du rôle départemental* du DSSEN qui est pourtant “ chargé d’animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l’éducation ”.

Cette incompréhension risque d’être d’autant plus grande que, dans certaines académies, l’irruption du titre de “ vice-recteur ” s’accompagne, comme on l’a vu dans le rapport, du fait qu’il est demandé aux DSSEN de ne plus présider les réunions des bassins de formation. Est-ce à dire que le pilotage de ces bassins et la mise en œuvre de la politique éducative du ministre de l’éducation nationale seraient expressément *affranchis de toute tutelle départementale* ?

Mais sur le plan institutionnel aussi les difficultés sont sérieuses. Au sein d’un département, le terme de “ vice-recteur ” interpelle les autres services déconcentrés des différents ministères. Perçu comme une *reconcentration régionale* aux dépens d’une administration départementale de proximité, il risque de rompre l’équilibre entre les prérogatives préfectorales et la hiérarchie propre à l’éducation nationale. L’IA-DSSEN est membre du collège des chefs de service réuni par le préfet et il apporte sa contribution au projet territorial élaboré par les services de l’Etat du département. Il est aussi l’interlocuteur direct du conseil général qui attache le plus souvent de la valeur à la compétence “ départementale ” du représentant de l’Etat.

A ces observations s’ajoutent d’autres questions. Les “ vice-recteurs ” sont-ils *désignés* par le ministre, par le recteur et d’autres “ vice-recteurs ” pourraient-ils s’ajouter aux IA-DSSEN ? Le secrétaire général de l’académie, par exemple, certains conseillers techniques, d’autres IA-IPR ?

Cette nouvelle appellation, sauf à retenir l’hypothèse d’une volonté académique de mieux “ contrôler ” l’appareil, *est-elle d’ailleurs vraiment nécessaire* ? L’engagement des IA-DSSEN pour animer et mettre en œuvre, sous l’autorité du recteur, la politique éducative du ministre paraît au contraire suffisamment bien exprimée par la dénomination classique d’ “ inspecteur *d’académie* ” : la dimension académique, tant sur le plan de la cohérence que sur celui du champ d’action, s’y trouve clairement explicitée. De même, le titre de “ directeur des services départementaux de l’éducation nationale ” suffit à marquer l’exception éducative constitutionnelle.

Il semble bien, malgré les apparences, que le débat ouvert par l'introduction du vocable de " vice-recteur " ne soit pas qu'une question de terminologie ; il engage fondamentalement le statut des IA-DSDEN et de leurs adjoints. A *l'acception restrictive* contenue dans cette *appellation peu utile*, il serait sans doute préférable de revenir à la *complétude* du vocable

d'inspecteur d'académie. En tout état de cause et pour les raisons susdites, il semble à l'IGAENR que le titre de " vice-recteur " doive être ***abandonné*** dans toutes les académies, ou que son usage, ***normalisé et statutairement explicité***, en particulier par rapport aux secrétaires généraux d'académie, en soit alors ***généralisé*** à tous les départements.