

Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale
et de la Jeunesse
madame la ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche
madame la ministre des Sports et des Jeux Olympiques
et Paralympiques

Les relations entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les opérateurs dans le champ de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur : stratégies nationales et subsidiarité

N° 21-22 092A - septembre 2022

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

**Les relations entre les administrations centrales, les services
déconcentrés et les opérateurs dans le champ de l'enseignement
scolaire, de la jeunesse et des sports et de
l'enseignement supérieur : stratégies nationales et subsidiarité**

Septembre 2022

Deborah BÉ
Emilie-Pauline GALLIÉ
Rémy GICQUEL
Patrick GUIDET
Alain PERRITAZ
Jean-François RAYNAL

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SynthÈse	1
Recommandations	3
Introduction.....	5
1. Des relations clairement identifiées, structurées et formalisées entre les différents échelons administratifs dans les quatre champs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports	7
1.1. Une organisation de la subsidiarité différente selon les champs	7
1.2. Des processus relationnels structurés et clairement identifiés par les acteurs.....	9
1.2.1. <i>Les processus relationnels institués dans les différents champs entre l'administration centrale et les autorités déconcentrées d'une part et les opérateurs d'autre part sont nombreux et structurés</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Des différences entre les quatre champs subsistent</i>	<i>9</i>
2. Des relations bilatérales peu stratégiques, considérées néanmoins comme nécessaires	11
2.1. La contractualisation, un processus relationnel qui inscrit les engagements réciproques dans la durée, est peu utilisée	11
2.1.1. <i>Le contrat quinquennal entre l'État et les EPSCP autonomes – une relation historique qui a du mal à exister, faute de moyens associés</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Les exemples de contractualisation dans l'enseignement scolaire – des tentatives non concluantes à ce jour</i>	<i>14</i>
2.2. Les dialogues dits stratégiques se concentrent essentiellement sur le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.....	16
2.2.1. <i>Des dialogues stratégiques clairement institués dont l'utilité varie selon les champs et les acteurs</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>La nature et les modalités d'organisation des dialogues annuels ne permettent pas de se focaliser sur les enjeux stratégiques.....</i>	<i>19</i>
3. Un processus normatif et des réunions institutionnalisées qui s'appuient principalement sur une relation descendante entre l'administration centrale et les acteurs locaux.....	22
3.1. Une production normative peu interactive entre les différents échelons	22
3.1.1. <i>Des pratiques diverses selon les périmètres ministériels</i>	<i>23</i>
3.1.2. <i>Des modes de fonctionnement par circulaire ayant peu évolué dans le temps</i>	<i>23</i>
3.1.3. <i>Une concertation à géométrie variable</i>	<i>24</i>
3.1.4. <i>Des modalités spécifiques selon les objets traités.....</i>	<i>25</i>
3.1.5. <i>Des acteurs qui souhaitent plus d'autonomie ou de marge de manœuvre et en même temps des instructions détaillées pour la mise en œuvre des politiques nationales</i>	<i>26</i>
3.2. Des réunions institutionnalisées encore trop centrées sur la transmission d'informations ...	26
3.2.1. <i>Un format encore très descendant.....</i>	<i>27</i>
3.2.2. <i>L'évolution du système ne peut découler que d'un changement de modèle</i>	<i>29</i>
3.3. Des réseaux métiers appréciés et une forte croissance des référents spécialisés	30
3.3.1. <i>Des réseaux métiers nombreux et aux réalités différentes</i>	<i>30</i>
3.3.2. <i>Des réseaux métiers nécessaires et appréciés</i>	<i>31</i>

3.3.3.	<i>Des modes d'animation différents et déterminants pour l'efficacité du fonctionnement des réseaux métiers</i>	31
3.3.4.	<i>Une tendance à une forte multiplication des référents qui conduit à une approche sectorisée des sujets</i>	32
4.	Une organisation complexe dans chaque champ où les relations se superposent sans réflexion sur leur efficience	33
4.1.	Une articulation entre les différentes relations qui manque de lisibilité, au risque d'une déperdition des informations	33
4.1.1.	<i>Des dispositifs nouveaux, qui ajoutent de la complexité, sans pour l'instant rendre explicite la complémentarité avec les outils existants</i>	33
4.1.2.	<i>Les canaux de communication institutionnelle tenant compte de la réforme territoriale sont précisés mais pas complètement suivis</i>	34
4.2.	Des pratiques qui interrogent sur la plus-value de ces relations pour le fonctionnement du système dans son ensemble	36
4.2.1.	<i>Des outils d'aide au suivi des politiques publiques sous exploités par manque de maîtrise</i>	36
4.2.2.	<i>Une connaissance partielle du fonctionnement et des contraintes des uns et des autres</i>	37
4.2.3.	<i>Une dimension pluriannuelle des politiques publiques insuffisamment prise en compte dans la relation entre niveaux d'acteurs</i>	38
5.	Dans un contexte d'évolution forte, un positionnement en cours de définition des acteurs qui contribue à complexifier le système relationnel	39
5.1.	Une réorganisation territoriale qui rapproche les MENJS et MESRI de l'organisation des autres services de l'État, mais qui n'est pas allée au bout de la logique initiale	39
5.2.	Dans le contexte de la réforme territoriale, le rôle et l'articulation des acteurs en présence restent flous, ou sources d'interprétations multiples	40
5.2.1.	<i>Le recteur de région académique peine à prendre sa place entre l'administration centrale et les opérateurs dans le champ de l'enseignement supérieur</i>	40
5.2.2.	<i>Les services intra-régions dans le champ de la jeunesse et des sports n'ont pas encore installé un mode relationnel fluide entre eux</i>	43
5.2.3.	<i>L'application de la réforme territoriale questionnée par le maintien des moyens d'actions au niveau académique</i>	45
5.3.	Dans ce contexte, l'administration centrale reste encore très prescriptive malgré une organisation fortement déconcentrée et décentralisée	47
5.3.1.	<i>Une administration centrale qui n'applique pas toujours les principes de la déconcentration dans son fonctionnement</i>	47
5.3.2.	<i>L'organisation de l'administration centrale n'a pas complètement intégrée la nouvelle organisation territoriale</i>	49
6.	Recommandations et actions associées	50
	Annexes	55

SYNTHÈSE

L'objectif de la mission est d'identifier en quoi les processus relationnels existants reflètent les compétences des échelons administratifs et des opérateurs telles que définies dans la charte de la déconcentration¹ ou la loi relative aux libertés et responsabilités des universités² (LRU) et en quoi ils correspondent aux besoins de l'exercice de ces responsabilités en application du principe de subsidiarité, étant entendu que la mise en œuvre de ces dernières, leur suivi et leur évaluation sont au cœur des relations entre l'administration centrale et les acteurs territoriaux. L'étude porte sur les champs de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports et de l'enseignement supérieur.

Pour ce faire, la mission analyse les modes de relations entre les différents échelons administratifs afin d'identifier leur contribution dans la mise en œuvre opérationnelle des stratégies nationales et des politiques publiques dans les territoires et de repérer les modes de collaboration mis en place. Elle accorde une attention particulière à l'articulation des différentes relations entre elles et fait émerger les points forts et les zones d'amélioration de chacun des quatre champs.

La mission montre en quoi les modes de relations entre les échelons administratifs, principalement entre le niveau central et l'échelon territorial immédiat (services déconcentrés et établissements publics) sont en décalage avec les intentions affichées d'une part et l'organisation et le fonctionnement d'autre part. L'analyse met également en évidence que les dysfonctionnements identifiés sont très similaires entre les champs, alors même que leur organisation présente un certain nombre de différences.

Les relations bilatérales (dialogues et contrats) sont peu stratégiques et se limitent encore à un suivi quantitatif et un contrôle de gestion des politiques nationales. Malgré une volonté affichée d'ordres du jour élaborés en commun, ces derniers sont fortement influencés par l'organisation sectorielle des directions d'administration centrale et les académies ne s'en emparent pas non plus. Les contrats quinquennaux entre l'administration centrale et les universités sont, quant à eux, peu incitatifs, peu contraignants et les budgets de plus en plus fléchés, en décalage avec l'autonomie attachée aux établissements.

Par construction, les relations institutionnelles demeurent asymétriques et offrent peu de place à l'initiative et à l'adaptation locales dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'image des modalités de construction des circulaires qui restent sectorielles, peu interactives et conservent un format très détaillé, non seulement des objectifs à atteindre mais aussi des outils et dispositifs qu'il convient d'utiliser pour les atteindre. Ce cadrage réduit fortement la portée de la déconcentration et de la loi LRU. Paradoxalement, les services déconcentrés et les établissements, de leur côté, réclament à la fois davantage de marge de manœuvre et des instructions détaillées, ces dernières ne distinguant pas non plus les différents responsables, entre des élus d'une part et des personnels nommés d'autre part.

À ces différents constats, s'ajoute l'augmentation du nombre de structures comme les agences, qui trouble, pour les services déconcentrés et les opérateurs, la lisibilité des donneurs d'ordre notamment lorsque ces structures exercent des compétences normatives, comme c'est le cas par exemple de l'Agence nationale du sport.

Dans ce fonctionnement, les calendriers politiques contraignent les processus relationnels : plus ils imposent un temps de mise en œuvre court, plus la circulaire impérative s'impose. Cette dernière est alors acceptée faute de pouvoir s'organiser au mieux ; le temps de concertation et d'échange s'en trouve limité (pourtant utile pour une mise en œuvre efficace des politiques) ; et enfin, cette accélération du temps induit un rendu compte permanent et cantonne les responsables locaux en exécutants d'une politique publique. Ce contexte, qui s'est imposé au fil des années, dénature la relation entre l'échelon national et l'échelon local, au détriment de ce dernier, qui voit ses responsabilités diminuer et ses possibilités d'adaptation au contexte territorial moins aisées, en particulier pour les services déconcentrés.

L'organisation en silos de l'administration centrale, nécessaire pour affirmer une expertise indispensable à l'accompagnement des politiques publiques, ne réussit que rarement à être dépassée et réduit ainsi les capacités d'analyse transversale, chaque direction faisant valoir son champ de spécialité dans une politique

¹ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

donnée. Ce fonctionnement, à tous niveaux, influe sur l'organisation relationnelle et incite à privilégier les relations métiers, ce qui contribue à multiplier le nombre d'interlocuteurs. La constitution des réseaux par métier permet la prise en compte des expertises locales mais ne gomme pas cette approche en silos, et peut même la renforcer quand, au niveau local, la transmission des informations n'est pas organisée au bon niveau décisionnel, et cela quel que soit le champ analysé.

Malgré ces défauts, les acteurs rencontrés sont attachés à ces différentes relations, qui établissent un lien nécessaire entre l'administration centrale et les services déconcentrés et/ou les opérateurs. Pour autant, les réflexions sur la plus-value et l'efficacité de ces relations sont rares : différents dispositifs de remontées d'information, chronophages et sources potentielles de redondance coexistent ; les indicateurs, très nombreux, sont au final peu exploités. La mission fait également le constat d'un manque réciproque de connaissance des fonctionnements et des contraintes des différents acteurs impliqués. Enfin, la multiplication des relations n'a pas été accompagnée d'une définition de leur articulation.

Cette analyse s'inscrit dans le contexte de la réforme territoriale qui a contribué à complexifier le système relationnel. Ainsi, les délégations de responsabilité de la part de l'administration centrale vis-à-vis des recteurs de région académique ne sont pas encore toujours mises en pratique : dans l'enseignement supérieur, ces derniers ont au final assez peu de responsabilités. Dans l'enseignement scolaire, les ressources nécessaires à la conduite de leurs nouvelles missions demeurent de la responsabilité des recteurs d'académie, hors les fonctions supports. Quant aux sports et à la jeunesse, leur récent rattachement aux niveaux régional et départemental explique en grande partie que la relation avec les académies ne soit pas stabilisée, accentuée par l'existence de plusieurs donneurs d'ordre qui pose des difficultés d'organisation. L'administration centrale, pour sa part, n'a pas pris encore en compte complètement les conséquences de la réforme territoriale et la nécessité de faire évoluer son fonctionnement.

Ces analyses confirment que les principes de déconcentration des services et d'autonomie des établissements ne sont pas tous respectés.

Ces constats conduisent la mission à proposer, dans un contexte de clarification des rôles des différents acteurs dans le cadre de la réforme territoriale, huit recommandations afin d'affirmer les principes de subsidiarité des services déconcentrés et d'autonomie des établissements de l'enseignement supérieur. Il en résulte un besoin de recentrer les dialogues stratégiques et de gestion et les contrats d'établissement sur leur caractère stratégique et d'alléger les procédures de suivi³. Une telle évolution permettra de construire davantage avec les différents acteurs la mise en œuvre des politiques publiques, de renforcer le rôle d'accompagnement de l'administration centrale et de rompre avec son rôle de suivi permanent.

La mission propose, pour chacune de ces recommandations, des pistes d'actions pour leur mise en œuvre.

³ La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé le lancement d'une réflexion sur la mise en œuvre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Recommandations

Recommandation 1 : Achever la simplification et la clarification des rôles des différents acteurs dans le cadre de la réforme territoriale.

- Porter et faire vivre un discours politique clair quant à l'évolution de la réforme territoriale, qui à ce jour, n'est pas allée jusqu'au bout de la logique définie par la loi.
- Mettre en œuvre les pouvoirs hiérarchiques du recteur de région académique et lui donner les moyens notamment budgétaires d'exercer les missions qui lui sont juridiquement dévolues.
- Améliorer le fonctionnement de la nouvelle organisation en fluidifiant les relations entre le niveau régional et le niveau départemental pour le périmètre jeunesse et sports.
- Clarifier et stabiliser le rôle du niveau régional dans le domaine de l'ESRI.

Recommandation 2 : Affirmer et mettre en pratique les subsidiarités.

- Limiter les cadrages nationaux à la fixation d'objectifs à atteindre.
- Laisser aux autorités déconcentrées et opérateurs locaux la définition des méthodes et outils à utiliser pour atteindre ses objectifs dans la limite des moyens qui leur sont notifiés.
- Procéder à l'évaluation a posteriori des résultats.

Recommandation 3 : Recentrer les dialogues stratégiques et de gestion et les contrats d'établissement sur leur caractère stratégique.

- (ESR⁴) Transformer le contrat pluriannuel des EPSCP en contrat pluriannuel d'objectifs, de moyens et de performance.
- (ESR) Établir systématiquement un lien entre l'évaluation et le contrat.
- (ES&JS) Distinguer d'une part le caractère stratégique relevant de la mise en œuvre des politiques publiques et des effets notamment pédagogiques engendrés, et d'autre part l'accompagnement des académies relevant des dialogues techniques ou de relations directes interservices.
- (ES&JS) Définir conjointement des objectifs pour les services déconcentrés et l'administration, qui sans rentrer dans une formalisation contractuelle, permettent de partager les engagements et les attentes des deux parties, dans une perspective pluriannuelle ; en assurer le suivi.

Recommandation 4 : Simplifier et mieux articuler les relations bilatérales entre elles dans chaque champ.

- (Tous) Faire de l'examen des dialogues stratégiques régionaux et des dialogues stratégiques de gestion et de performance un objet commun d'échanges.
- (ESR) Inscire explicitement le dialogue stratégique et de gestion comme un dialogue de gestion annuel du suivi du contrat quinquennal.
- (ES) Articuler les dialogues stratégiques avec les dialogues techniques pour éviter les redondances et s'interroger sur l'utilité de chacun de ces dialogues.

Recommandation 5 : Co-construire la réflexion pour la mise en œuvre et l'appropriation des politiques publiques nationales.

- (ES&JS) Construire l'ordre du jour autour de quatre ou cinq thématiques structurantes, arrêtées conjointement et intégrant des propositions de niveau territorial.
- (Tous) Faire évoluer les modalités d'échanges des réunions institutionnelles pour les rendre plus interactives.

⁴ L'indication entre parenthèse au début de chaque action indique le champ concerné par l'action.

- (Tous) Prévoir ou renforcer quand elles existent, des modalités régulières et adaptées de la consultation des expertises métiers pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, notamment dans le cadre de l'élaboration et de la diffusion des textes ministériels.

Recommandation 6 : Renforcer la mission d'accompagnement de l'administration centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

- (Tous) Accélérer le repositionnement de l'administration centrale dans ses relations avec les échelons déconcentrés et les opérateurs : d'un rôle prescriptif des actions et des processus de gestion à un rôle d'accompagnement, de soutien et de conseil au déploiement des politiques nationales.
- (Tous) Accroître les logiques transversales et collégiales entre les directions des ministères pour mieux coordonner leurs objectifs vis-à-vis des services déconcentrés et des opérateurs.

Recommandation 7 : Accroître la connaissance réciproque des acteurs et de leurs contraintes.

- (Tous) En matière de GRH, promouvoir l'organisation « statutaire » de parcours alternés entre l'administration centrale et les échelons locaux pour le haut encadrement afin de permettre une meilleure appropriation par les acteurs des contraintes propres à chaque niveau de responsabilité.
- (Tous) Accentuer, auprès des acteurs locaux, la sensibilisation aux enjeux interministériels des politiques nationales.

Recommandation 8 : Alléger les procédures de suivi.

- (Tous) Rationaliser et automatiser, dans la mesure du possible, la remontée d'informations pour faciliter le suivi des politiques publiques dans un objectif de consolidation des données au niveau national et non de contrôle des échelons territoriaux.
- (Tous) Limiter le nombre d'indicateurs pour lesquels il faut rendre compte pour se focaliser sur ceux qui contribuent réellement au pilotage stratégique et inscrire leur suivi dans la durée.
- (Tous) Évaluer l'efficacité des processus relationnels pour se focaliser sur les dimensions porteuses de valeur ajoutée pour les parties prenantes.
- (Tous) Mettre à plat les circuits d'information et de communication des quatre champs ministériels à l'aune de la réforme territoriale et de ses effets sur chaque niveau opérationnel.

Introduction

Depuis les années quatre-vingt, les lois de décentralisation successives et les mouvements de déconcentration qui les ont accompagnées, ainsi que les mouvements de décentralisation fonctionnelle, tels que par exemple la création d'établissements publics et autres autorités ou agences, ont profondément modifié l'organisation de l'État en région et en département. La LOLF et les trois programmes de réformes successifs que sont la RGPP⁵, la MAP⁶ et « Action Publique 2022 » ainsi que la loi « liberté et responsabilités des universités »⁷, dite loi LRU ont donné un nouveau coup d'accélérateur à cette dynamique de déconcentration, décentralisation et de transferts de compétences.

Les réformes intervenues en 2014 et 2015⁸ ont particulièrement eu des effets sur l'organisation des ministères chargés de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) et de celui de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) avec la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 d'une réorganisation territoriale des services⁹ ainsi que l'intégration administrative des politiques publiques de jeunesse et sports au sein d'un ministère unique de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (ENJS) au 1^{er} janvier 2021¹⁰. Parallèlement, la gouvernance du sport a évolué avec la création en 2019 de l'Agence nationale du sport qui redéfinit les rôles de chaque niveau pour ce domaine¹¹.

Différents rapports¹² ont analysé ces mouvements et leurs effets, la question du niveau le plus efficace et le plus efficient pour la mise en œuvre des politiques publiques étant une préoccupation constante.

La question de la subsidiarité pour les services déconcentrés¹³ et de l'autonomie pour les opérateurs est au cœur de ces politiques successives. La subsidiarité confie la responsabilité d'une action publique à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés¹⁴. Elle s'exprime sous différentes formes selon le statut des acteurs locaux. Les services déconcentrés bénéficient de marges de manœuvre dans l'application des politiques publiques et en constituent l'échelon de mise en œuvre tandis que les opérateurs comme les universités disposent, depuis la loi LRU d'une plus grande autonomie de gestion¹⁵. Cette délégation détermine les responsabilités de chacun des acteurs.

⁵ Révision générale des politiques publiques.

⁶ Modernisation de l'action publique.

⁷ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU).

⁸ Loi Chaptam du 27 janvier 2014, loi de délimitation des régions du 16 janvier 2015 et loi NOTRe du 7 août 2015.

⁹ Décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés du MENJ et du MESRI et renforçant le pouvoir des recteurs de région académique ; décret n° 2019-1554 du 30 décembre 2019 relatif aux attributions des recteurs de région académique et des recteurs d'académie ; décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre ; décret n° 2020-1543 du 9 décembre 2020 relatif aux services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹⁰ Décret n° 2020-870 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. L'organisation des ministères intervenue avec la nomination du nouveau gouvernement le 24 juin 2022 ne modifie pas les attributions des régions académiques dans le domaine du sport.

¹¹ Conformément au décret n° 2020-1010 du 6 août 2020 relatif au délégué territorial de l'Agence nationale du sport, le préfet de région est le délégué territorial de l'Agence nationale du sport.

¹² Dont le rapport de la cour des comptes sur les services déconcentrés de l'État (2017), et le rapport IGAENR 2018-029 sur la réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹³ Le décret 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration dispose que dans son article 2 que « sont confiées aux administrations centrales (...) les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés ».

¹⁴ La signification et la finalité générales du principe de subsidiarité résident dans l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieur, notamment d'une autorité locale envers le pouvoir central. Il y va donc du partage des compétences entre les divers échelons de pouvoir (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>).

¹⁵ Cette autonomie porte essentiellement sur le transfert de la gestion de la masse salariale aux établissements, sous réserve de respecter les règles nationales de recrutement des personnels des EPSCP ainsi que les plafonds d'emploi et de masse salariale, fixés par le MESRI.

Une fois le principe de subsidiarité posé, les relations entre les administrations centrales et leurs différents échelons opérationnels prennent des formes diverses qui ont plus ou moins évolué à la faveur des mouvements de réformes de l'État ou d'objectifs stratégiques de politiques publiques.

De plus, les modalités de pilotage durant la récente crise sanitaire ont fait émerger à nouveau la question de l'organisation des relations entre ces acteurs. En particulier, elles interrogent les marges de manœuvre des acteurs locaux dans la mise en œuvre de la stratégie nationale au plus près du terrain.

Dans ce contexte, l'objectif de la mission est d'identifier en quoi les processus relationnels existants reflètent les compétences des échelons administratifs telles que définies dans la charte de la déconcentration¹⁶ et la loi LRU et correspondent aux besoins de l'exercice de ces responsabilités, étant entendu que la mise en œuvre de ces dernières, leur suivi et leur évaluation sont au cœur des relations entre l'administration centrale et les acteurs territoriaux.

Pour ce faire, la mission analyse les modes de relations entre les différents échelons administratifs afin d'identifier leur contribution à la mise en œuvre opérationnelle des stratégies nationales et des politiques publiques dans les territoires et de repérer les modes de collaboration mis en place. Elle accorde une attention particulière à l'articulation des différentes relations entre elles et fait émerger les points forts et les zones d'amélioration de chacun des quatre champs portés par le MENJS et le MESRI¹⁷.

Conformément au cadre de la mission, celle-ci n'aborde pas la question des liens avec les collectivités territoriales dans ces processus, qui constitue un autre sujet¹⁸. De plus, et pour les mêmes raisons, elle a focalisé ses investigations sur les relations dans les champs de la jeunesse, des sports, de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur¹⁹. Au sein des services déconcentrés, elle a principalement orienté ses travaux sur les niveaux de région académique et académique. Enfin, la mission attire l'attention sur le fait que les relations qu'elle analyse impliquent des structures de statut différent, mais dont l'évaluation n'était pas dans son périmètre.

La mission adopte une démarche de comparaison entre les quatre champs afin, d'une part, de repérer les similarités et spécificités dans les principaux modes relationnels, et d'autre part, de caractériser le niveau de responsabilité des différents échelons (services déconcentrés et opérateurs) et leur efficacité. Cette démarche permet d'identifier les pratiques qui pourraient être transférées dans un autre champ.

Pour ce faire, la mission a construit une grille d'analyse commune des processus relationnels ascendants et descendants visant à identifier les objectifs de ces relations, les modalités de fonctionnement, les outils utilisés, la plus-value stratégique et opérationnelle, les effets et limites et les conditions de réussite de ces modes de relations. Elle applique cette grille en se focalisant sur :

- l'organisation, la place et le rôle de chaque acteur dans chacun des champs ;
- les modalités de pilotage du système et les processus relationnels (formel et informel) ;
- les principaux instruments utilisés (ou modes de collaboration).

La mission a rencontré de nombreux acteurs dans les quatre champs étudiés : secrétaire générale des ministères, directeurs généraux d'administration centrale et leurs services, recteurs de région académique, recteurs délégués à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation, présidents d'université, directeurs généraux des services, secrétaires généraux d'académie et de région académique, experts de chaque domaine, dont des inspecteurs généraux, des représentants d'associations de cadres dirigeants etc²⁰.

¹⁶ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

¹⁷ À cet égard, la mission n'a pas pris en compte la situation du ministère des sports redevenu ministère plénier suite à la composition du gouvernement le 20 mai 2022.

¹⁸ Cette question fait l'objet du rapport annuel thématique 2020-2021 de l'IGÉSR portant sur « l'articulation, conformément aux compétences respectives des collectivités et de l'État, des politiques nationales et territoriales, de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse (bâti scolaire, transport, restauration, organisation, objectifs et contenus des temps périscolaire et extrascolaire et leur articulation avec le temps scolaire : sports, culture, langues, etc.) ».

¹⁹ La mission n'a pas étudié le champ de la recherche en raison de ses spécificités organisationnelles, avec notamment l'existence d'organismes de recherche nationaux et l'intervention du préfet de région. Cette thématique est néanmoins abordée en raison des missions des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) dans ce domaine.

²⁰ cf. liste en annexe.

Elle a également échangé avec des responsables d'autres ministères dans une logique de parangonnage (ministère de l'intérieur, ministère en charge de l'agriculture).

Le présent rapport est composé de six parties. La première décrit succinctement l'organisation des processus relationnels dans les quatre champs investigués. La deuxième partie se concentre sur les relations bilatérales entre les différents niveaux. La troisième partie démontre en quoi les processus normatifs et les animations de réseaux de métier ne s'appuient pas assez sur une dynamique de co-construction partagée entre l'administration centrale et les acteurs locaux. La quatrième partie analyse l'organisation et l'articulation des relations dans leur ensemble. La cinquième partie identifie en quoi les acteurs et leur positionnement en cours de définition, notamment du fait de la réforme territoriale, influencent le fonctionnement du système relationnel et prennent en compte le principe de subsidiarité. Enfin, la dernière partie présente les recommandations émises par la mission et les actions qu'elle préconise de mener.

1. Des relations clairement identifiées, structurées et formalisées entre les différents échelons administratifs dans les quatre champs de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports

La mission s'est focalisée sur les principaux modes de relations dans les quatre champs. Elle a observé que si les acteurs tant au niveau central qu'à ceux des services déconcentrés et des opérateurs identifient clairement les processus relationnels utilisés et en apprécient la portée, les organisations et structures relationnelles sont assez nettement différentes dans les quatre champs.

1.1. Une organisation de la subsidiarité différente selon les champs

La relation entre l'administration centrale et les échelons territoriaux se traduit par une forte déconcentration dans le domaine de l'enseignement scolaire, les échelons déconcentrés de la région académique et de l'académie assurant la mise en œuvre des politiques nationales dans le cadre d'une gestion déléguée massive des moyens et des personnels²¹. Elle repose sur une décentralisation fonctionnelle affirmée pour l'enseignement supérieur au sein d'établissements publics qui disposent d'une plus large autonomie de gestion, depuis la loi d'août 2007. Pour les domaines de la jeunesse et des sports, la situation se caractérise par la coexistence d'une administration centrale (direction des sports, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative), de deux opérateurs nationaux qui portent en propre des politiques publiques, respectivement l'Agence nationale du sport²² (ANS) et l'Agence du service civique (ASC) et deux échelons déconcentrés. Si ces transferts de compétences ont pour objectif de permettre l'application du principe de subsidiarité, ils complexifient le système.

Dans ce cadre, les auditions réalisées par la mission témoignent que pour les autorités déconcentrées et décentralisées, les « donneurs d'ordre » de l'administration centrale sont perçus comme nombreux et « spécialisés » quel que soit le champ. Le fonctionnement en entonnoir qui en découle institue naturellement une tendance à privilégier des relations métiers fortes en silos. Dans l'enseignement scolaire, ce mode d'organisation se retrouve de manière similaire entre les services déconcentrés et les opérateurs que sont les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), même si l'échelle territoriale, qui favorise la proximité des équipes, contribue à une approche plus transversale.

Dans les domaines de la jeunesse et des sports, la centralisation est plus marquée, dans le sens où il y a moins d'échelons intermédiaires entre l'administration centrale et les services déconcentrés et les opérateurs. Néanmoins, elle se traduit par l'existence d'opérateurs nationaux et par la présence de services déconcentrés placés sous une double tutelle, rectorale et préfectorale, selon les compétences exercées²³. Comme pour l'enseignement supérieur et l'enseignement scolaire, les évolutions organisationnelles ont tendance à augmenter le nombre d'interlocuteurs nationaux pour les autorités locales, notamment avec la création

²¹ La gestion des moyens financiers et en personnels pour le champ « éducation nationale » est déléguée, en grande partie, aux recteurs de région académique et d'académie dans le cadre des programmes 214 (région académique), 139, 140, 141 et 230 (académie) de la LOLF.

²² Articles L. 112-10 à L. 112-17 du code du sport.

²³ Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 précité.

d'agences nationales²⁴, qui exercent des fonctions de pilotage et sont elles-mêmes opérateurs. Si ces structures possèdent le même statut juridique (groupements d'intérêt public), elles ont une gouvernance, des missions et une organisation très différente, ce qui a un impact dans leur relation avec l'administration. Dans le domaine sportif, l'ANS s'inscrit dans une gouvernance élargie à d'autres acteurs nationaux, comme les fédérations, les entreprises et les collectivités territoriales, qui a notamment pour objectif de diversifier les sources et capacités de financement des politiques nationales. L'Agence du service civique a un rôle plus circonscrit à la mise en œuvre de la politique dont elle porte le nom²⁵.

Encadré 1 : Impact de la réforme territoriale sur l'organisation des responsabilités dans les services déconcentrés

La réforme territoriale, initiée par le décret du 10 décembre 2015 qui a abouti à la création des régions académiques, a été mise en place au 1^{er} janvier 2020 suite au décret n° 2019-1201 du 20 novembre 2019, relatif à l'organisation des services déconcentrés. Elle réorganise la responsabilité du niveau déconcentré dans les quatre champs ministériels :

- Dans le champ de l'enseignement scolaire, sont remontées au niveau régional des compétences auparavant dévolues au niveau académique ; c'est notamment le cas de la formation professionnelle, initiale et continue, de l'orientation, du numérique éducatif, etc.

- Dans le champ de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sont remontées au niveau de la région académique, l'ensemble des compétences du champ, auparavant dévolues aux recteurs d'académie ; outre les domaines précédemment sous la responsabilité du niveau académique, comme le rôle dévolu au recteur chancelier, lui sont rattachées la recherche et l'innovation ainsi que la conduite locale du dialogue stratégique et de gestion avec les universités. Des emplois de recteurs délégués à l'ESRI ont été créés dans sept régions et les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT), devenus délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (DRARI), sont depuis le 1^{er} janvier 2021 rattachés au recteur de région académique même s'ils conservent un lien fonctionnel avec le préfet de région. Ces évolutions ne remettent pas en cause le niveau d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur.

- Dans les champs de la jeunesse et des sports, les missions ont été transférées des services chargés de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale²⁶ vers les rectorats de région académique d'une part et vers les services départementaux de l'éducation nationale d'autre part. Les préfets de région et de département restent cependant autorités fonctionnelles de ces services académiques « jeunesse, engagement, sports » pour les missions qui les concernent²⁷. Les délégués régionaux académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) ont été créés au niveau du rectorat de région. En revanche, il n'y a pas de représentant jeunesse et sports au niveau de l'académie mais les services départementaux jeunesse et sports existants ont été rattachés au DASEN²⁸.

Un point commun réunit les différents champs dans leurs relations avec les partenaires locaux. En effet, la loi a confié aux collectivités territoriales un certain nombre de compétences, plus ou moins importantes et plus ou moins partagées, dans les quatre champs ministériels²⁹. Pourtant, l'administration centrale n'intègre pas toujours les partenaires locaux dans son mode de fonctionnement. À titre d'illustration, dans le champ de l'enseignement scolaire, la déconcentration et la décentralisation ont progressivement favorisé l'exercice

²⁴ Création respective de l'Agence du service civique le 12 mai 2010 et de l'Agence nationale du sport par arrêté du 29 avril 2019 publiant la convention constitutive du GIP et la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

²⁵ À titre de comparaison, l'annexe 2 présente l'organisation des agences régionales de santé.

²⁶ Au plan régional et en métropole, il s'agissait des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), au plan départemental et selon l'importance démographique du département, des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ou des directions départementales de la protection des populations (DDCSPP). En outre-mer, compte tenu du caractère monodépartemental des régions, la dénomination adoptée était celle de direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DJSCS).

²⁷ Conformément aux dispositions du décret du 9 décembre 2020 susvisé et du protocole d'accord signé le 15 décembre 2020 par les secrétaires généraux du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'intérieur relatif à l'articulation des compétences des préfets et des recteurs de région académique pour la mise en œuvre des missions dans les champs des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire, de l'engagement civique et de la vie associative.

²⁸ Source : mission.

²⁹ Dans l'enseignement supérieur, ces compétences sont limitées à quelques formations notamment dans le paramédical.

de compétences partagées notamment entre les échelons régionaux déconcentrés et décentralisés (carte des formations, apprentissage, orientation, autorité fonctionnelle sur les adjoints gestionnaires³⁰, etc.)³¹. La mise en œuvre des orientations nationales transmises, notamment aux recteurs, doit dès lors s'adapter et prendre en compte le rôle de la collectivité régionale.

1.2. Des processus relationnels structurés et clairement identifiés par les acteurs

1.2.1. Les processus relationnels institués dans les différents champs entre l'administration centrale et les autorités déconcentrées d'une part et les opérateurs d'autre part sont nombreux et structurés

Même si les organisations sont différentes, la mission observe que l'administration centrale déploie dans les quatre champs la même diversité de processus relationnels ; cette variété étant par ailleurs identifiée et bien maîtrisée par les différents acteurs. Ainsi, la nature et la portée des différents outils sont cadrées et apparaissent fortement appropriées par ceux-ci. Ces processus jouent un rôle majeur dans la structuration des relations entre l'administration centrale, les autorités déconcentrées et les opérateurs.

Les processus relationnels « officiels »³² suivants, avec quelques variations, peuvent être présents dans les différents champs :

- des relations normatives ;
- des dialogues stratégiques et de gestion annuels ;
- des dialogues techniques spécialisés annuels ;
- des réunions périodiques institutionnalisées ;
- des outils contractuels ;
- des réseaux métiers nationaux dont l'animation assure une relation directe entre l'administration centrale et les échelons locaux ;
- des enquêtes de situation ou de suivi de mise en œuvre.

Les dialogues stratégiques et techniques font l'objet de dossiers préparatoires co-construits, d'ordres du jour théoriquement co-élaborés, de comptes rendus, de préconisations et le cas échéant de suivi des effets produits. De même, les réunions périodiques institutionnelles sont également formalisées avec des ordres du jour qui sont négociés, la fourniture d'une documentation technique abondante et de comptes rendus détaillés. L'annexe 1 présente succinctement les caractéristiques de chaque relation dans les quatre champs.

1.2.2. Des différences entre les quatre champs subsistent

Les principales différences entre les quatre champs sont de deux natures.

Les modalités de conduite des relations bilatérales peuvent varier significativement : si l'objectif principal est souvent le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques par les services déconcentrés, d'autres sont plus spécifiques à certains champs. C'est notamment le cas du dialogue stratégique de gestion (DSG) mené au niveau régional avec les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). En outre, ces relations sont beaucoup plus nombreuses dans le champ de l'enseignement scolaire que dans les autres domaines tandis que les relations dans le domaine de la jeunesse et des sports se réorganisent progressivement à la faveur de la réforme territoriale, les problématiques de ce champ étant aujourd'hui abordées lors du dialogue stratégique régional.

³⁰ Application de l'article 145 de la loi 2022-2017 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

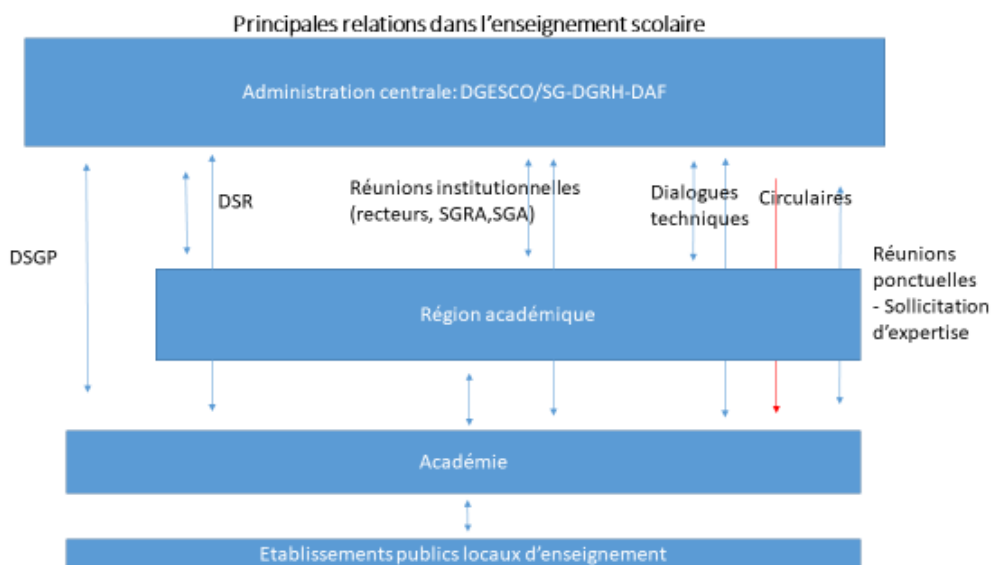
³¹ Cf. Rapport public thématique Cour des comptes « les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance ». Décembre 2017.

³² Comme indiqué en introduction, ces relations structurées sont complétées par de nombreuses relations informelles, qui s'avèrent toutes dépendantes des personnes impliquées. Elles sont considérées nécessaires mais pas suffisantes d'autant qu'elles peuvent être hétérogènes de traitement entre les acteurs. De par leur nature informelle, la mission n'est pas en mesure d'en proposer une analyse approfondie.

Les acteurs impliqués ne sont pas tous de même nature. Dans le domaine de l'enseignement scolaire, les principales relations impliquent essentiellement l'administration centrale, la région académique et, surtout et encore, l'académie. Dans les champs de la jeunesse et des sports, l'organisation relationnelle doit prendre en compte l'existence d'agences aux prérogatives nouvelles. De plus, les relations directes de l'administration centrale avec les services départementaux, du fait peut-être de la mise en œuvre toujours en cours de la réforme territoriale, paraissent encore perdurer. Dans le champ de l'enseignement supérieur, malgré la réforme territoriale, l'administration centrale, et notamment des directions métiers, entretiennent encore des liens forts et directs avec les établissements d'enseignement supérieur.

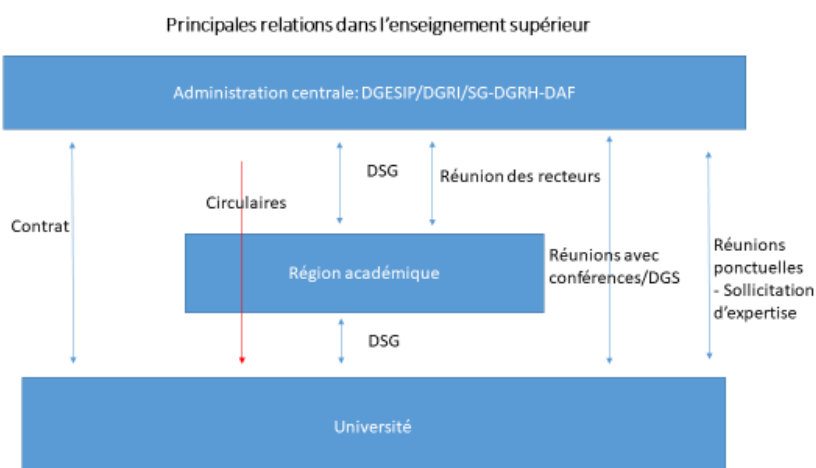
Les schémas ci-dessous permettent d'identifier les principales relations³³ qui seront analysées dans ce rapport et les acteurs en présence dans les quatre champs.

Graphique n° 1 : Principales relations dans l'enseignement scolaire



Source : la mission

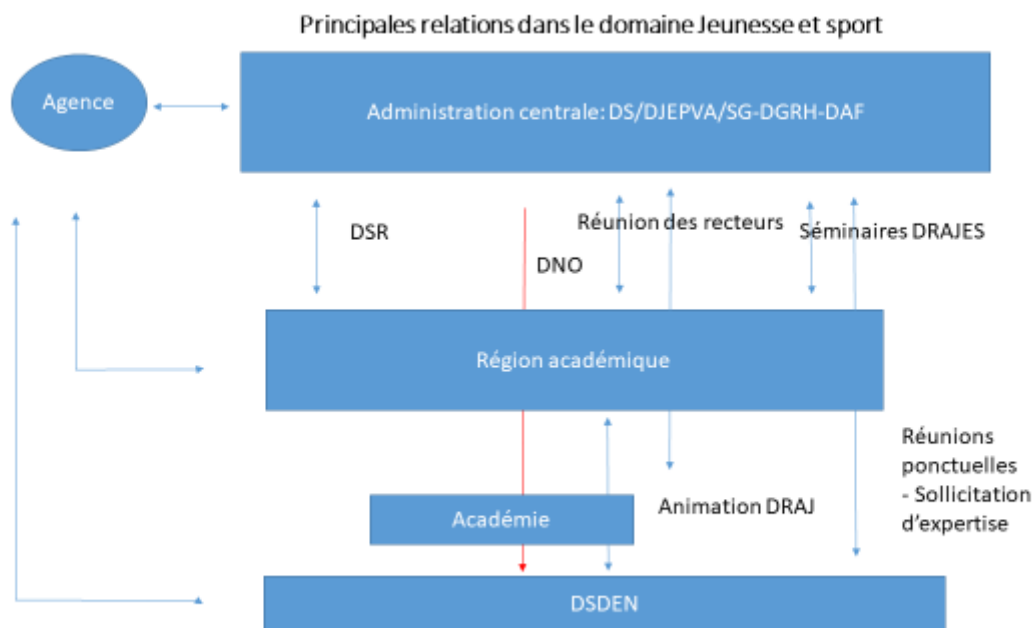
Graphique n° 2 : Principales relations dans l'enseignement supérieur



Source : la mission

³³ Les schémas se concentrent sur le périmètre des relations qui font l'objet du présent rapport et n'ont pas vocation à être exhaustifs. Pour exemple, ne sont pas mentionnés dans le domaine du scolaire les EPLE ou dans le domaine de la jeunesse et des sports des acteurs comme les fédérations sportives ou les associations nationales.

Graphique n° 3 : Principales relations dans les domaines de la jeunesse et des sports



Source : la mission

2. Des relations bilatérales peu stratégiques, considérées néanmoins comme nécessaires

2.1. La contractualisation, un processus relationnel qui inscrit les engagements réciproques dans la durée, est peu utilisée

2.1.1. Le contrat quinquennal entre l'État et les EPSCP autonomes – une relation historique qui a du mal à exister, faute de moyens associés

L'intérêt de la contractualisation³⁴ est une question ancienne qui date des années dix-neuf cent quatre-vingt. Pour autant, le recours au contrat peine à se généraliser et quand c'est le cas, il est vidé d'une partie de sa substance, à savoir les moyens budgétaires et humains.

2.1.1.1 Le contrat : l'expression d'une vision partagée de l'État et de chaque établissement dans le contexte de l'autonomie de ce dernier

La contractualisation des relations entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur a été instaurée par la loi du 26 janvier 1984 pour la recherche puis en 1989 pour l'ensemble des missions des opérateurs d'enseignement supérieur. Depuis la loi LRU³⁵, les contrats pluriannuels deviennent obligatoires et centraux pour le dispositif de pilotage de la politique d'enseignement supérieur dans le contexte de l'autonomie des universités. Avec la loi du 22 juillet 2013, le contrat est élargi au niveau du site académique : il comporte un volet commun partagé entre les établissements membres du regroupement et des volets spécifiques produits par chacun des établissements membres et articulés au volet commun³⁶.

³⁴ Délégation interministérielle à la réforme de l'État (2002). La contractualisation dans les administrations de l'état, les contrats avec les établissements publics et les entreprises publiques, les démarches de contractualisation avec les services déconcentrés.

³⁵ Art.17 de la loi du 10 août 2017.

³⁶ L'objectif visé était de développer une vision intégrée et décloisonnée des dynamiques à l'œuvre sur un territoire déterminé (notamment pour la carte des formations) et de renforcer le caractère stratégique du contrat en accentuant la prise en compte de politiques publiques fortes au niveau des sites (numérique, vie étudiante, politique RH, internationalisation). Les volets spécifiques de chaque établissement sont recentrés sur des points d'attention particuliers qui leur sont propres. La formule n'a toutefois jamais trouvé réellement sa place et devrait évoluer vers un recentrage sur les établissements.

L'intérêt du contrat peut être résumé ainsi : il « inscrit les relations de l'État et de ses opérateurs dans un cadre pluriannuel, permettant à une politique d'établissement de se déployer en phase avec les objectifs ministériels. Le contrat sert également de cadre aux principales décisions de l'administration ; c'est en effet à l'occasion de la discussion contractuelle que les actes essentiels relatifs aux politiques de formation et de recherche trouvent une traduction réglementaire, l'accréditation des formations notamment »³⁷. Le contrat doit permettre ainsi d'adapter les politiques publiques à la réalité des établissements et à leurs écosystèmes³⁸ et doit en principe prévoir à partir des missions et des objectifs, des engagements de chacune des parties dans la réalisation des actions et dans la gestion des moyens (notamment gestion des ressources humaines, engagements financiers pluriannuels).

Les contrats ont longtemps représenté un long catalogue de l'ensemble des actions que l'établissement entendait réaliser. Depuis 2019, selon la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, les contrats se sont appuyés sur un dialogue plus stratégique. Les discussions ne cherchent pas à évoquer toutes les actions de l'établissement mais à mieux articuler « la signature » de ce dernier, et donc sa stratégie avec les politiques publiques de l'État, en s'appuyant sur des jalons et des indicateurs moins nombreux et mieux choisis. Après avoir permis aux établissements de développer ou conforter leurs politiques, le contrat devient ainsi un outil de pilotage plus utile et plus efficace pour les établissements³⁹. Quant à l'État, il y trouve un moyen de renouveler son mode de dialogue et de régulation avec les établissements. Il permet également de prendre en compte la diversité des établissements, chacun développant sa propre stratégie en fonction de ses spécificités, au lieu de favoriser un seul profil⁴⁰.

La mission a pu vérifier ce recentrage. Le contrat de l'Université Paris-Sciences et Lettres (PSL), à titre d'exemple, est construit autour de trois axes : construire l'Université PSL, dynamiser la formation, la recherche et l'innovation, renforcer les synergies avec les organismes ; il comprend 13 indicateurs et 31 jalons. Il en est de même pour les contrats spécifiques à chaque établissement du site. Toutefois, du fait des vagues de contractualisation, il faudra attendre 2024 pour que l'ensemble des établissements dispose d'un contrat à ce format. Les discussions engagées par la nouvelle ministre avec les établissements d'enseignement supérieur devraient conduire à des évolutions plus larges de la relation contractuelle d'ici là.

L'élaboration du contrat est un processus long dont la durée est estimée globalement à deux ans entre la phase d'auto-évaluation, préparatoire au travail d'évaluation du HCÉRES et sa signature. Après ces deux phases, nécessaires pour appuyer les discussions entre le ministère et les opérateurs sur la base d'un travail indépendant⁴¹, l'établissement soumet au ministère un projet stratégique pour les cinq années à venir. Une première réunion réunit la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) et les responsables de l'établissement⁴², la DGESIP et la DGRI exprimant leurs attentes en termes de mise en œuvre des politiques publiques, les présidents d'établissement leurs stratégies. S'en suivent des discussions pour trouver un accord sur des orientations partagées.

Le contrat quinquennal devient ainsi l'expression de la relation qui lie l'État et chaque établissement.

³⁷ Piozin E. (2021). L'environnement institutionnel des universités, in Les universités en France, Nouvelle édition augmentée et mise à jour, Sous la direction de Frédéric Forest, PURH, 459 p.

³⁸ Ce système contribue à la prise en compte de la différenciation entre les établissements.

³⁹ Anne-Sophie Barthez, in aef n° 620795, 31 janvier 2020.

⁴⁰ Musselin C. (2019). Propositions d'une chercheuse pour l'Université. Presses de Science Po, 238 p. ; Vogel L. (2010). L'Université : une chance pour la France. Presses universitaires de France. Quadrige, 93 p.

⁴¹ L'évaluation indépendante ex-post, s'appuyant sur une auto-évaluation des établissements est considérée comme une condition nécessaire pour garantir leur autonomie tout en assurant une information évaluative de qualité pour le ministère et vérifier l'atteinte des objectifs inscrits dans le contrat.

⁴² Dans les années deux mille dix, les représentants des principales directions générales et services du MESRI pouvaient être une trentaine à assister à cette réunion dans les établissements. Aujourd'hui, ces réunions se tiennent en comité beaucoup plus réduit, ce qui permet de se focaliser sur des questions stratégiques.

2.1.1.2 Des pratiques qui dénaturent le caractère engageant et contraignant du contrat

Les dernières évolutions décrites ci-dessus doivent permettre de réguler l'autonomie des établissements. Toutefois, la pratique actuelle de la contractualisation interroge la manière dont ces contrats sont négociés et suivis, remettant en cause leur caractère stratégique même. En effet, les évolutions au fil des années ont contribué à vider le contrat de sa substance, et donc de sa force obligatoire.

La principale limite porte sur le volet financier des contrats. En effet, les crédits budgétaires pluriannuels alloués dans les premiers contrats au début des années quatre-vingt-dix, ont progressivement été réduits, limitant les capacités de projection des établissements et conduisant à déconnecter la stratégie contractualisée et les moyens pour la réaliser.

Le caractère incitatif des contrats a été progressivement réduit pour au moins deux raisons.

D'une part, les moyens financiers supplémentaires⁴³, alloués aux établissements en complément de la subvention pour charge de service public (SCSP), ne sont plus attachés au contrat quinquennal notamment car leur montant dépendait trop des fluctuations des crédits annuels inscrits en loi de finance, créant des distorsions entre établissements, un cinquième des contrats étant signés chaque année. Aujourd'hui, leur répartition est établie de manière annuelle, lors du dialogue stratégique et de gestion, mis en place depuis 2019 (cf. infra). « Désormais, la répartition des moyens recouvre un enjeu moins systémique que sectoriel, permettant d'accompagner des politiques publiques dont les priorités peuvent évoluer chaque année »⁴⁴. Or, ces ressources contractuelles permettaient aux universités, au-delà de leurs missions de service public, financées par la SCSP, de disposer de marges de manœuvre au profit de leur stratégie partagée avec l'État assorties d'une relative visibilité budgétaire à cinq ans.

D'autre part, l'évaluation réalisée par le HCÉRES à l'issue du contrat, étape essentielle pour un processus relationnel transparent, ne conduit pas à faire évoluer la dotation financière d'un contrat à l'autre. L'argument majeur à cette absence d'effet de l'évaluation, et qui est partagé par de nombreux acteurs rencontrés, est que les universités sont globalement insuffisamment dotées pour mener à bien leurs missions en raison notamment de la très forte croissance du nombre d'étudiants accueillis, qui n'a pas été accompagnée par une évolution des moyens récurrents de même ampleur⁴⁵. Il est donc impossible de réduire leurs moyens quand bien même elles n'atteignent pas leurs objectifs. De plus, les financements étatiques dédiés aux universités ne sont pas suffisants pour pouvoir encourager les universités dont l'évaluation est positive. À cela s'ajoute un enjeu culturel qui limite l'acceptabilité de la réduction des financements publics suite aux constats d'objectifs non-atteints.

La question du périmètre du contrat est également posée. En effet, certains acteurs regrettent que le dialogue contractuel ne prenne pas suffisamment en considération tous les acteurs (collectivités territoriales, partenaires économiques, etc.) et les outils extrabudgétaires qui se sont développés (financements sur projets, actions de transformation portées par le programme d'investissement d'avenir (PIA), etc.)⁴⁶, ce qui en réduit leur portée stratégique.

Par ailleurs, le décalage entre le projet d'établissement porté par le président et la stratégie d'établissement définie dans le volet établissement du contrat, du fait de temporalités différentes (le président ayant un mandat de quatre ans et le contrat étant quinquennal) peut contribuer à atténuer la valeur du lien contractuel. En effet, certains présidents d'université ont déclaré à la mission ne pas tenir compte du contrat pour mener leur politique. Cet argument ne tient toutefois pas véritablement puisque la DGESIP a précisé

⁴³ Il s'agit ici des moyens supplémentaires, d'un montant de 20 M€ pour chaque vague contractuelle, début des années deux mille dix (puis sous forme d'emploi entre 2012 et 2017) qui étaient attribués aux établissements en fonction de leurs axes stratégiques en complément d'une dotation historique qui permet d'assurer l'activité récurrente (majoritairement le paiement de la masse salariale et le fonctionnement), reconduite tous les ans. Toutefois, le système n'a pas fonctionné car à la fin les emplois étaient répartis, de fait, principalement en fonction du nombre d'étudiants (Forest, 2021).

⁴⁴ Piozin E. *op.cit.*

⁴⁵ Les dépenses par étudiant étaient de 12 276 € en 2011 et atteignent 11 468 € en 2018 (- 7 %) (MESRI, 2020). Il aurait ainsi fallu injecter 3,2 Mds € pour seulement conserver le taux d'encadrement des étudiants entre 2014 et 2018 (Calviac, 2019), in Forest, 2020, les universités en France.

⁴⁶ Piozin E. *op. cit.*

que les contrats peuvent être renégociés lorsqu'une nouvelle équipe dirigeante est élue. Cette possibilité est a priori peu utilisée actuellement.

En outre, certains acteurs (présidents d'université ou observateurs du système) s'interrogent sur la capacité du MESRI à infléchir, voire à questionner la stratégie des établissements, notamment ceux dont les ressources propres sont significatives. La mission considère que cet argument ne remet pas en cause l'engagement contractuel des deux parties, étant donné la part encore très largement majoritaire de la SCSP dans les ressources de ces opérateurs (de l'ordre de 85 %).

Enfin, bien que prévu par les textes, aucun point d'étape n'est réalisé pour le suivi de l'exécution du contrat. Cette situation avait été dénoncée dès 2015 par la Cour des comptes⁴⁷ qui demandait alors la mise en place d'un contrôle de gestion annuel. La création du DSG va dans ce sens (cf. infra).

Le contrat ne remplit donc pas aujourd'hui son rôle d'expression des engagements de l'État et des établissements alors même qu'il devrait être le symbole de la relation entre ces deux acteurs, dans le contexte de l'autonomie des opérateurs. Il est devenu au mieux pour les universités, utile pour la dynamique interne de l'établissement mais dénué de tout enjeu, puisque sans moyens octroyant des marges de manœuvre pour la mise en œuvre de sa stratégie et sans effet contraignant. *A contrario*, la mission fait le constat d'une absence d'exploitation par la DGESIP des contrats pour accompagner la stratégie des établissements, individuellement ou globalement ou pour élaborer des politiques nationales. La procédure telle qu'elle existe aujourd'hui n'interroge pas l'engagement de l'administration centrale dans le contrat. Ce dernier apparaît donc comme un outil, obligatoire, de gestion publique avec une démarche et des procédures à suivre et non comme un outil stratégique au service de la relation entre le MESRI et ses opérateurs. Cette situation s'explique notamment par la lourdeur liée au nombre de contrats à préparer et à signer chaque année et par l'absence de moyens financiers significatifs dédiés.

Il en résulte que la transformation des contrats quinquennaux en contrats pluriannuels d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) est devenue inévitable, comme le propose la Cour des comptes⁴⁸ et comme l'appelle de ses vœux le rapport annexé à la loi pour la recherche (LPR). Une telle évolution permettrait de renforcer le dialogue entre l'administration centrale et ses opérateurs. Elle rendrait son caractère stratégique et opérationnel au contrat en permettant de donner des marges de manœuvre pluriannuelles aux établissements pour assumer leur différenciation et affirmer leur signature⁴⁹, à condition de disposer de leviers dont des moyens supplémentaires. Pour assurer un suivi régulier de la mise en œuvre du contrat, l'articulation entre celui-ci et le DSG doit cependant être confirmée (cf. infra).

2.1.2. Les exemples de contractualisation dans l'enseignement scolaire – des tentatives non concluantes à ce jour

Le ministère chargé de l'éducation nationale a engagé une première démarche de contractualisation avec les académies dès 1998, qui s'est concrétisée par la signature des premiers contrats au tout début des années deux mille. Cette transposition de l'initiative du ministère de l'enseignement supérieur à l'enseignement scolaire est concomitante de l'élaboration, dans chaque académie, d'un projet académique inscrivant et déclinant des politiques éducatives. Sous le double effet de la décentralisation (Acte 1) et de mesures de déconcentration, une mutation progressive s'est opérée, renforçant le rôle du recteur et le positionnant de manière croissante comme un pilote en capacité de définir des adaptations et des différenciations territoriales pour la mise en œuvre des politiques nationales.

Les premiers contrats signés en 2001 ont fait l'objet d'un suivi attentif de la part des services centraux, et plus particulièrement de la direction générale de l'enseignement scolaire. Cette initiative a permis le dialogue non seulement entre l'académie et l'administration centrale mais aussi au sein des services de l'administration centrale. Elle a contribué à une meilleure appréhension des réalités territoriales et

⁴⁷ Cour des comptes (2015). L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, communication à la commission des finances du Sénat. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150930-autonomie-financiere-universites.pdf>

⁴⁸ Cour des comptes (octobre 2021). Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, les enjeux structurels pour la France.

⁴⁹ Au lieu de favoriser un seul profil. Cf. Musselin C. (2019). Propositions d'une chercheuse pour l'Université. Presses de Science Po, 238 p. ; Vogel L. (2010). L'Université : une chance pour la France. Presses universitaires de France, Quadrige, 93 p.

académiques dans un contexte important de décentralisation et de déconcentration ; le contrat a été, à l'époque, un instrument utile pour favoriser le dialogue entre les niveaux central et déconcentré et désigner les projets académiques comme outil de mise en cohérence de l'action éducative.

Cependant, l'exercice avait aussi mis en évidence des insuffisances dont les difficultés rencontrées par les académies pour définir les vraies priorités du contrat et en cerner le noyau dur. Apparaissait aussi le regret de ne pas voir le contrat comme central dans le dispositif stratégique académique, partagé par tous les acteurs et partenaires ; une des causes de cette faible appropriation pouvant être l'absence de dispositions quant aux moyens associés (21 académies avaient souscrit des contrats lors de cette première phase).

Par conséquent, en janvier 2006, la direction générale de l'enseignement scolaire relance la contractualisation, concomitamment à la mise en œuvre de la LOLF et à l'entrée en vigueur de l'Acte 2 de la décentralisation. Son cahier des charges intègre le principe « objectifs – moyens – résultats » et vise à mesurer les liens entre les objectifs définis, les moyens associés et les résultats obtenus.

Les dispositions de la LOLF introduisent un pilotage par les résultats qui induit contrats d'objectifs avec les établissements, mobilisation pleine et entière des dotations des budgets opérationnels de programme (BOP) académique, sans ajout particulier lié au contrat d'objectifs (« tout est dans le BOP »), ceci dans une logique de performance académique attendue et mesurable. Mais la mise en œuvre de la loi n'a pas permis de relancer la procédure de contractualisation car cette introduction a été conduite de manière centralisée et n'a jamais permis d'accorder aux académies les marges d'autonomie que ses initiateurs avaient envisagé, sauf une seule année, en 2008.

Une dernière tentative de relance du processus de contractualisation voit le jour en 2011. Une nouvelle organisation est définie dans une lettre de mission adressée au chef du service du budget, de la performance et des établissements de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) qui devient la référence unique pour la mise en œuvre de la contractualisation. Dans l'organisation envisagée, le dialogue de gestion et la contractualisation sont organiquement liés. Le dialogue de gestion annuel, sur le fondement d'un diagnostic partagé, doit nourrir le contrat pluriannuel, ce qui est, somme toute, logique.

À la différence des orientations de la démarche de 2006, le processus proposé allie dialogue de gestion et contractualisation et conduit, sur le fondement d'un diagnostic partagé, à imaginer des contrats d'objectifs et de moyens reposant sur une affectation des ressources en fonction des résultats scolaires attendus. Les académies concernées par la première vague de contractualisation en 2012 ont sollicité un accompagnement qui, au-delà de la DGESCO, direction logiquement pilote, était susceptible de mobiliser les principales directions du ministère. Mais le constat d'une grande inégalité des participations des directions a été fait⁵⁰ : la relative faible mobilisation de la direction générale des ressources humaines (DGRH) tranche avec l'intensité de l'attente de certaines académies, la marginalisation de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) dans cette première vague a hypothéqué toute pratique d'évaluation ; quant au secrétariat général interministériel, il n'a joué aucun rôle proactif au titre de ses prérogatives réglementaires. La DGESCO, elle-même assez isolée dans cette démarche, n'a pu répondre au cahier des charges sur les accompagnements en moyens faute d'accord des autres directions, notamment la DAF en sa qualité de responsable de fonction financière ministérielle (RFFIM) (point faisant l'objet d'un fort scepticisme des acteurs académiques lors des travaux liminaires). Très vite, il est apparu clairement qu'aucun moyen de type financier ne serait accordé dans le cadre des contrats.

Sur le contenu des contrats, les académies ont très largement présenté des axes qui préexistaient dans les projets académiques ; dès lors, il n'y avait pas de difficultés majeures pour les académies signataires à définir des objectifs déjà ciblés par les stratégies académiques, et qui parfois étaient en passe d'être atteints (cas de la baisse des taux de redoublement par exemple). La contractualisation a cependant pu avoir un effet positif pour hiérarchiser les axes des projets académiques.

Les bilans dressés ont permis de constater l'absence de diffusion des contrats dans les académies et une vraie difficulté à les promouvoir, dès lors qu'ils n'apportaient rien de spécifique aux projets académiques ou aux circulaires de rentrée. Les recteurs, directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) et secrétaires généraux nommés après la signature des contrats dans les académies concernées ont peiné

⁵⁰ Rapport IGAENR n° 2014-08 Bis relatif au bilan, à mi-parcours, des contrats passés entre l'administration centrale et les académies.

parfois à en disposer, car ils ne figuraient pas sur les sites des académies. De manière générale, ces nouveaux contrats n'ont pas constitué une référence pour la conduite des politiques publiques nationales et pour le pilotage des académies.

Dans ces conditions, et malgré plusieurs tentatives ultérieures de relance, il ne faut pas s'étonner de la disparition rapide des démarches contractuelles avec les académies, qui se sont vues supplantées par les dialogues stratégiques de gestion et de performance qui n'ont jamais comporté de notion contractuelle et encore moins de lien entre les objectifs et l'allocation de moyens.

2.2. Les dialogues dits stratégiques se concentrent essentiellement sur le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques

Les dialogues qualifiés de stratégiques et organisés par l'administration centrale sont, dans l'enseignement scolaire, menés avec les échelons déconcentrés régionaux et académiques⁵¹ et ne concernent pas, contrairement à l'enseignement supérieur, le niveau établissement. Ils sont le lieu d'échange annuel sur la situation de l'académie (ou de la région académique) et portent sur l'ensemble des champs dont le recteur a la responsabilité. Ils n'ont pas d'existence juridique mais ils constituent, comme dans tous les ministères, une modalité d'échanges et de travail entre l'administration centrale et ses services déconcentrés.

Les dialogues stratégiques de gestion et de performance (DSGP) entre l'administration centrale et les académies ont connu de fortes évolutions. De peu formalisés, ils se sont construits progressivement et structurés d'une part sous l'effet de l'entrée en vigueur d'une réglementation modélisante⁵² et d'autre part sous l'impulsion de l'administration centrale et à la demande des académies⁵³. Ils ont été complétés par les dialogues stratégiques régionaux (DSR) mis en place en 2016⁵⁴2020 et réunissant les autorités de région académique⁵⁵ et certains directeurs régionaux (DRAJES depuis 2021), à la suite de la création des régions académiques. Pour alimenter ces dialogues, les DRAJES ont été chargés d'élaborer, en concertation avec le niveau départemental (DASEN), sous l'autorité des recteurs de région académique, des documents stratégiques régionaux (DSR) « jeunesse, engagement et sports » dont la vocation est d'intégrer en 2023 les feuilles de route des recteurs.

Dans l'enseignement supérieur, en plus des DSR, un dialogue stratégique et de gestion (DSG) entre l'État et les EPSCP⁵⁶, a été mis en place en 2020 ; il est conduit par le recteur de région académique ou le recteur délégué à l'ESRI qui en fait ensuite une synthèse à l'administration centrale, laquelle assure les arbitrages. En effet, étant donné le nombre d'établissements, la DGESIP n'a pas les ressources mobilisables pour mener chaque année un DSG avec chacun d'entre eux. Pour autant, le DSG ne se substitue pas à la relation directe récurrente entre l'administration centrale et les EPSCP. Comme l'évoque la DGESIP auprès de la mission, l'échelon régional, et notamment le recteur délégué, là où il existe, ne constitue pas un intermédiaire entre les universités et l'administration centrale, notamment pour évoquer les stratégies envisagées et les mises en œuvre (cf. infra).

⁵¹ Dans le champ de l'enseignement scolaire, on notera l'institution au niveau départemental et académique de dialogues directs avec les opérateurs que sont les EPLE. Ceux-ci peuvent adopter un rythme annuel notamment lorsqu'ils prennent la forme d'un dialogue de gestion dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire, ou pluri annuel pour le suivi des actions déployées dans un cadre contractuel (bilatéraux ou trilatéraux). Ils ne sont pas abordés par la mission.

⁵² Entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF). Les ordres du jour des DSGP académiques sont construits en référence aux programmes nationaux de la LOLF.

⁵³ Rapport IGAENR n° 2014-08 Bis précité.

⁵⁴ La forme et le contenu de ces dialogues stratégiques régionaux ont évolué en même temps que la construction des régions académiques.

⁵⁵ Recteur de région académique (RRA), recteur académique (RA) et recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (RD ESRI) ; secrétaire général de région académique (SGRA) et secrétaire général d'académie (SGA).

⁵⁶ Ce dialogue ne concerne donc pas la relation administration centrale et services déconcentrés (comme pour les DSR et DSGP) mais la relation État et opérateur. Il est traité toutefois ici car il implique l'ensemble des acteurs.

2.2.1. Des dialogues stratégiques clairement institués dont l'utilité varie selon les champs et les acteurs

2.2.1.1 Des dialogues perçus par tous les acteurs de l'enseignement scolaire comme nécessaires et utiles

Les auditions réalisées par la mission auprès des directions générales de l'administration centrale et des autorités locales attestent toutes du caractère utile et essentiel de ces dialogues. Ceux-ci sont perçus comme des moments d'échange indispensables qui permettent d'établir une relation directe et humaine entre des structures administratives (administration centrale et autorité académique) physiquement distantes.

Pour autant, ils ne sont pas exempts de critiques sur leurs objectifs et leur format. Sont évoqués notamment la lourdeur et le caractère chronophage de l'organisation et de la préparation des dialogues ainsi que leur faible exploitation. Néanmoins, ils ne sont pas remis en cause dans leur principe. Comme le formule le directeur général de l'enseignement scolaire : « *Les dialogues stratégiques peuvent être critiqués mais s'ils n'existaient pas, on nous reprocherait de ne pas les faire* ».

Si l'administration centrale voit dans ces dialogues, un moyen d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques, les acteurs académiques n'ont majoritairement pas la même perception de leurs enjeux.

Aussi bien au niveau régional (DSR) qu'académique (DSGP), le travail préparatoire aux dialogues stratégiques tant pour les directions de l'administration centrale que pour les académies est particulièrement conséquent, sans pour autant qu'il soit possible de le chiffrer.

Le dossier initial du DSGP, élaboré pour chaque académie par l'administration centrale, pour lequel la DGESCO réalise un travail préparatoire et de coordination important est particulièrement dense. Il constitue « une mine d'informations » sur les caractéristiques et performances des académies. Très détaillé et riche d'indicateurs, il est de nature à constituer un outil précieux pour analyser les caractéristiques pédagogiques, sociales et culturelles des territoires éducatifs.

Les indicateurs qu'il contient servent notamment de base aux questions que l'administration pose aux académies sur le déploiement des politiques et dispositifs nationaux auxquelles les académies répondent de manière argumentée. Comme l'attestent les recteurs rencontrés par la mission, la pertinence des questions posées peut contribuer à affiner les actions académiques engagées.

Pour les académies, la préparation de ces dialogues contribue dans les rectorats à structurer l'action de l'académie et constitue un moyen opportun pour organiser des échanges et des bilans entre les différents acteurs territoriaux intervenant sur les mêmes dossiers. Les conseillers techniques, les inspecteurs pédagogiques, les services de gestion des moyens et des personnels sont ainsi amenés à coordonner des réponses qui contribuent à unifier les réflexions et les stratégies⁵⁷. Les analyses réalisées lors de la phase préparatoire rythment également l'élaboration de bilans annuels entre les services déconcentrés départementaux, académiques voire régionaux⁵⁸.

2.2.1.2 Pour les acteurs Jeunesse et Sports, le DSR constitue un nouvel outil à s'approprier

Pour les domaines de la jeunesse et des sports rattachés depuis peu au ministère chargé de l'éducation nationale⁵⁹, le DSR⁶⁰ apparaît comme une opportunité d'enrichir le document stratégique régional et de

⁵⁷ À titre d'illustration, les enjeux pédagogiques et les stratégies de gestion des moyens, de recrutement et d'affectation des personnels en éducation prioritaire sont fortement évoqués et partagés entre les différents acteurs académiques lors de la préparation des DSGP.

⁵⁸ À ce titre, la prise en charge des élèves à besoins éducatifs particuliers, le déploiement des dispositifs de scolarisation collectifs ou individuels, la mise en œuvre des pôles inclusifs d'accompagnement localisé (PIAL), les relations avec les maisons départementales pour les personnes handicapées (MDPH) et les services médico sociaux au niveau régional et départemental sont abordés de façon systématique lors des dialogues stratégiques. Les différents échelons éducatifs territoriaux sont tous associés au déploiement de cette politique nationale.

⁵⁹ L'ensemble des missions liées à la jeunesse, l'éducation populaire, la vie associative, l'engagement civique et aux sports et des agents qui les mettent en œuvre ont été transférés au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports le 1^{er} janvier 2021.

⁶⁰ Les problématiques jeunesse et sports ne sont pas évoquées lors du DSGP, étant donné les prérogatives dans ce domaine du recteur de région académique.

s'inscrire parmi les objectifs partagés à l'échelle nationale tout en déclinant et répondant à ses priorités et à ses spécificités propres. Cela permet ainsi aux services académiques d'élargir leur champ d'action et de mieux inscrire leurs missions dans une approche encore plus large et territorialisée en s'acculturant des expertises de ces deux secteurs.

2.2.1.3 Dans l'enseignement supérieur, le DSG mené par la région académique constitue un outil de dialogue nouveau, dont l'utilité diverge selon les acteurs

Le DSG s'articule autour de deux phases : une première phase du dialogue⁶¹ est présentée comme un échange stratégique, intitulée « bilan et perspectives du contrat » et dont l'objet est de porter une appréciation quantitative et qualitative sur la mise en œuvre des politiques publiques financées par l'État. Sont évoqués : les politiques de « formation » (loi dite ORE⁶², mise en œuvre de la réforme des études de santé notamment), de « recherche » (LPR notamment) et de « vie étudiante » (utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus CVEC notamment), les ajustements de la trajectoire stratégique de l'établissement exposée dans le contrat sur la base d'un bilan de ses jalons et indicateurs⁶³ et les nouveaux projets stratégiques pour l'établissement qu'il souhaite voir financés⁶⁴. Chaque établissement peut proposer jusqu'à six projets s'inscrivant dans les axes stratégiques du contrat quinquennal et parmi les priorités gouvernementales. Une seconde phase est destinée à accompagner au mieux chaque établissement dans l'optimisation de ses moyens, afin de déployer sa stratégie⁶⁵, après un bilan des mesures qu'il a mises en œuvre pour maîtriser sa trajectoire salariale et financière. Elle doit permettre de tenir compte de la situation globale de l'établissement, d'identifier ses difficultés (structurelles et conjoncturelles) mais aussi d'échanger sur l'ensemble des marges de manœuvre envisageables pour financer sa stratégie⁶⁶, en assurer la soutenabilité financière.

La grande majorité des personnes rencontrées par la mission considèrent que le DSG instaure un échange annuel entre l'État et les opérateurs⁶⁷ et doit permettre de faire un suivi régulier sur l'exécution du contrat, qui n'était jamais fait précédemment. Il y a consensus sur la nécessité pour les opérateurs de rendre compte de l'utilisation des financements publics. Toutefois, ce suivi n'est, à ce jour, pas réellement réalisé puisque les contrats d'établissements ne sont pas tous encore élaborés sur un format resserré autour de quelques axes stratégiques et que l'articulation entre le contrat quinquennal, qui est avant tout un contrat de site (avec des annexes par établissement), et le DSG, qui est un dialogue avec chaque établissement, mériterait d'être interrogée. Néanmoins, il ressort de la seconde phase du DSG réalisée au printemps 2022 sur la maîtrise de la trajectoire salariale et financière que la qualité et la pertinence du questionnaire élaboré par la DGESIP a permis de révéler des situations et d'en affiner d'autres, qui n'étaient pas connues des rectorats et parfois, même des établissements.

Pour la DGESIP, le DSG est un moyen de s'assurer de l'existence de liens entre la stratégie des établissements et les nouvelles politiques publiques et de concentrer le dialogue financier avec les établissements, ce qui évite la logique de guichets⁶⁸. En effet, il est le lieu de discussion pour l'attribution des financements publics complémentaires au budget récurrent perçu par les universités. Ce dernier point n'est toutefois pas partagé par l'ensemble des acteurs rencontrés, certains pointant le caractère obscur de l'allocation des moyens issue de ce dialogue. La DGESIP a conscience des imperfections du DSG et s'emploie à en améliorer l'organisation. À ce titre, les modalités d'organisation ont évolué chaque année depuis sa création en 2019. La mission

⁶¹ Cette première phase était la seconde dans les versions du DSG antérieures à 2022.

⁶² Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

⁶³ Cette discussion reste encore difficile à mettre en œuvre, certains contrats antérieurs à 2019 ayant encore trop d'indicateurs pour être suivis stratégiquement.

⁶⁴ Courier du 25 août 2021 relatif à la mise en œuvre du dialogue stratégique et de gestion pour 2022.

⁶⁵ Les années précédentes, cette phase portait principalement sur la trajectoire financière et salariale.

⁶⁶ La première phase est dotée de 39 M€ en 2022 ; la seconde de 30 M€ nouveaux afin d'accompagner les établissements en difficultés (auxquels s'ajoutent 30 M€ de 2021).

⁶⁷ Le DSG aurait dû être l'occasion d'associer les organismes de recherche et les collectivités territoriales en tant que partenaires des établissements, comme cela avait été fait dans la phase d'expérimentation en 2018. Toutefois, dans les faits, ce n'est pas le cas aujourd'hui.

⁶⁸ Le modèle d'allocation des moyens SYMPA qui déterminait les subventions pour charge de service public sur la base de l'activité et de la performance de l'établissement a été abandonné.

considère qu'il y a urgence à trouver un mode opératoire stabilisé, qui répond à un objectif de contrôle de gestion afin que ce dialogue s'installe dans la durée.

Pour le recteur de région académique, le DSG est un moyen de renforcer sa connaissance et son expertise des établissements d'enseignement supérieur sur le territoire qui le concerne⁶⁹. Une interrogation récurrente porte toutefois, sur l'apport possible, des rectorats aux universités, notamment pour les plus grandes et les mieux organisées, et ce malgré une professionnalisation rapide des services régionaux académiques. En particulier, il peut leur être difficile d'appréhender la totalité des enjeux stratégiques et des montages financiers parfois complexes qui existent dans l'enseignement supérieur.

Les opérateurs interrogés, quant à eux, sont plus nuancés sur la partie du DSG relative aux projets et à la mise en œuvre des politiques publiques ; ils considèrent qu'étant donné leur niveau de financement par l'État, le principal intérêt du dialogue est l'obtention de financements supplémentaires et cela même si les enveloppes distribuées sont peu importantes.

Le DSG instaure un dialogue annuel qui se veut un contrôle de gestion basé sur les enjeux stratégiques, notamment les marges de manœuvre ; Il présente l'avantage de réintroduire l'échelon déconcentré dans la relation avec les établissements d'enseignement supérieur, au-delà de ses missions classiques de contrôle, mais aussi l'inconvénient de n'être que faiblement incitatif en raison des moyens limités qui y sont consacrés. Si à l'avenir un contrat pluriannuel d'objectif et de moyen est développé, il conviendra de repositionner le DSG.

2.2.2. La nature et les modalités d'organisation des dialogues annuels ne permettent pas de se focaliser sur les enjeux stratégiques

Malgré les différents intérêts que les acteurs rencontrés attribuent aux dialogues, leur caractère stratégique est aujourd'hui clairement interrogé.

2.2.2.1 Des sujets en nombre pléthorique et des ordres du jour inadaptés dans les dialogues entre l'administration centrale et les services déconcentrés

Les ordres du jour des réunions des DSR et DSGP ont vocation à être co-élaborés. Cependant, cette volonté affichée ne correspond pas toujours à la réalité observée. Les correspondants académiques (COAC) de l'IGÉSR et des membres de la mission ont pu participer aux réunions organisées par l'administration centrale pour élaborer les ordres du jour. Deux caractéristiques dominantes ressortent de ce processus d'élaboration :

- la prégnance du fonctionnement en tuyaux d'orgue qui structure les sujets que chaque direction centrale, voire chaque service, souhaite aborder et qui fait que chacune considère ses sujets comme essentiels. Fortement influencé par les questions d'actualité que les directions gèrent dans le cadre des priorités nationales, l'ordre du jour ainsi élaboré peut se détacher des réalités et enjeux pédagogiques locaux ;
- le manque d'initiative et de proposition des régions académiques et des académies. La proposition d'ordre du jour établie par l'administration centrale est très largement validée par les académies et faiblement amendée (moins de 20 % des propositions). Les éventuelles modifications consistent en l'ajout de sujets ponctuels et les grands enjeux pédagogiques des territoires (taux d'accès aux examens ou le parcours des élèves, sujet qui englobe l'orientation, la pédagogie...) ne sont que faiblement abordés.

Ces constats aboutissent à des ordres du jour pléthoriques (entre 15 et 20 sujets par ordre du jour pour chaque DSGP) pour des réunions dont la durée oscille entre 2 h 30 et 3 h pour les DSGP et entre 1 h et 2 h pour les DSR⁷⁰. Chaque question est donc évoquée en moyenne en moins de 10 minutes sans qu'aucune hiérarchisation des sujets ne soit réellement posée. Il y a également un prisme à aborder les problématiques par le biais de la mise en place du dispositif, qui reste un outil et non une politique publique, comme c'est le cas de du dispositif « devoirs faits » ou du dédoublement des classes en réseau d'éducation prioritaire.

⁶⁹ C'est particulièrement vrai dans les régions académiques qui disposent d'un recteur délégué à l'ESRI.

⁷⁰ La durée programmée des DSR est d'une heure pour les régions mono académique et de 2 heures pour les régions pluri académiques.

Par ailleurs, la mission constate que de nombreux points évoqués lors de ces dialogues font en parallèle l'objet d'un suivi sous forme d'enquête, de recensement d'informations périodiques⁷¹ et d'échanges bilatéraux entre les services académiques et ceux des directions d'administration centrale, voire de nouveaux dialogues comme celui instauré depuis 2021 sur la formation continue des personnels. Dans ces conditions, la mission s'interroge sur la pertinence politique de débattre de ces dossiers d'actualité pour lesquels les données et éléments d'analyse sont déjà amplement partagés et investigués.

2.2.2.2 Un dialogue portant sur le suivi des indicateurs quantitatifs, et dont les conclusions sont peu exploitées

L'organisation des dialogues stratégiques académiques et régionaux témoigne également du caractère faiblement stratégique de ceux-ci.

Leur caractère fortement technique, axé sur le compte rendu de la mise en œuvre de points particuliers relatifs aux politiques publiques en cours, en réduit la portée analytique. Les échanges sont portés par les services et bureaux de chaque direction d'administration centrale auxquels s'efforcent de répondre les recteurs, DASEN et secrétaires généraux de région et d'académie au prix de travaux préparatoires particulièrement denses.

Le contrôle des actions réalisées par les autorités déconcentrées est régulièrement construit autour d'indicateurs chiffrés quantitatifs qui abordent assez fortement des sujets organisationnels et structurels : à titre d'exemple, le suivi de la mise en œuvre du dispositif « devoirs faits » a porté sur le nombre d'élèves inscrits, les horaires retenus et le nombre d'enseignants impliqués mais pas sur l'effet produit sur les résultats des élèves. Le dialogue porte ainsi peu sur la mise en œuvre et la manière dont les académies se sont saisies sur le plan territorial des objectifs gouvernementaux pour les décliner. L'analyse de la performance pédagogique demeure un sujet délicat et difficile à isoler. L'impact des dispositifs est en conséquence peu évoqué lors des dialogues. De la même manière pour l'enseignement supérieur, lors du DSG, est comptabilisé le nombre de places créées ou à créer en premier cycle notamment sans évoquer la manière de le faire et les impacts pour l'établissement.

Par ailleurs, ce suivi prend peu en compte les actions stratégiques des établissements ou des services déconcentrés. À titre d'exemple, lors du DSR 2021, les discussions concernant l'enseignement supérieur ont porté sur la mise en place des dispositifs de lutte contre les violence sexuelles et sexistes (VSS) et l'utilisation de la CVEC. Ainsi, il est mentionné dans un des comptes rendus de DSR que la mission a pu consulter, que tous les établissements ont un référent VSS et que la CVEC a été entièrement dépensée, en particulier pour l'aide sociale. Si ces deux thématiques sont importantes, elles n'ont pas leur place dans un dialogue stratégique et relèvent davantage d'un mécanisme de suivi de la mise en place des politiques publiques, qui peut ensuite nourrir le dialogue stratégique ; d'autant que la question de la manière de procéder n'est pas évoquée.

L'atteinte des objectifs que se fixent les académies ou les opérateurs dans le cadre de leur projet académique ou d'établissement, n'est pas abordée particulièrement dans les comptes rendus des dialogues auxquels la mission a pu avoir accès. Les directions d'administration centrale sont focalisées sur le suivi et le contrôle des modalités d'application des politiques nationales qu'elles impulsent et ont tendance à ignorer les actions spécifiques des acteurs locaux⁷².

De surcroît, la mise en place d'un compte rendu, assorti de recommandations, communiqué aux académies au terme des DSGP s'aligne sur le contenu technique des dialogues stratégiques en prenant la forme de points d'alerte sur le déploiement de dispositifs particuliers. Les COAC de l'IGÉSR, qui chaque année analysent les effets de ces recommandations dans les académies, constatent la faible portée de celles-ci même si elles permettent de mettre à jour des inégalités territoriales. À l'inverse, les académies n'ont pas l'impression que leurs propositions sont prises en compte par l'administration centrale.

⁷¹ À titre d'illustration, le déploiement du dispositif « devoirs faits » inscrit de façon récurrente à l'ordre du jour des DSGP faisait en parallèle l'objet d'échanges d'information et d'un suivi statistique important.

⁷² La DGESCO considère que le DSGP est plutôt une démarche de contrôle de gestion et assimile le caractère stratégique à la mise en œuvre plutôt qu'à la détermination d'objectifs.

Il faut noter que les pratiques évoluent peu à peu même s'il est trop tôt pour en évaluer les effets. Ainsi, la DGESCO élabore, depuis deux ans, une note sur le bilan des DSGP qui est diffusée au sein de la direction et à l'ensemble des acteurs de l'administration centrale concernés (du moins pour la partie qui les concerne).

De ce fait, et malgré quelques améliorations récentes, le fonctionnement actuel des dialogues stratégiques (et techniques) a donné lieu à un bilan sans appel de l'IGÉSR : « *La préparation de ces réunions (en particulier DSGP, DSR, mais aussi DSG pour le supérieur, dialogue avec la DGRH et la DAF au printemps....) impose un énorme travail aux services des rectorats qui doivent produire des tas d'informations, de notes et d'analyses pour aboutir à des discussions qui portent en fait sur des points d'actualités mineurs et demeurent systématiquement sans conclusions* »⁷³.

L'administration centrale dresse un bilan similaire pour le DSR, bilan qui pourrait être étendu au DSGP : « *Une clarification des objectifs à moyen terme des DSR s'avère nécessaire : souhaite-t-on améliorer l'exercice tel qu'il est mené actuellement et qui consiste essentiellement à valoriser les actions menées au niveau régional ou vise-t-on à transformer le DSR en un outil de pilotage des politiques publiques régionales et de leurs résultats ?*⁷⁴ ». À ce jour, les discussions du DSR ne sont pas analysées par les acteurs de l'administration centrale⁷⁵, qui n'en font pas un outil de pilotage. Le secrétariat général ministériel mène toutefois une discussion en interne pour améliorer son organisation et l'articulation entre les directions.

Il est difficile dans ces conditions de passer d'une stratégie de rendu compte (légitime mais qui prend et peut prendre d'autres formes) à une stratégie d'accompagnement des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques nationales et locales.

Les constats étant partagés par tous les acteurs, il est nécessaire de rénover ces dialogues en les recentrant sur leur caractère stratégique et sortir de l'exercice purement formel et sans portée.

2.2.2.3 Une déclinaison territoriale des politiques publiques nationales peu prises en compte par le niveau central

Alors que les académies élaborent un projet d'académie, qui est l'expression de leur stratégie pour l'enseignement scolaire pour quatre ans, celui-ci ne fait pas l'objet d'échanges avec l'administration centrale. Aucun lien n'est établi entre les objectifs de politique nationale et les objectifs que se fixent l'académie au travers de son projet territorial. Selon les interlocuteurs rencontrés par la mission à la DGESCO, la stratégie académique est lue, non pas comme une adaptation de la politique nationale au contexte territorial (au sens de l'article 3 de la charte de déconcentration précitée) mais comme les conditions de mise en œuvre ou de non mise en œuvre des politiques nationalement définies.

Cette situation se retrouve de manière très similaire entre les rectorats et les EPLE, ce qui interroge la capacité de l'échelon supérieur à prendre en compte les stratégies locales et donc la nécessaire adaptation des politiques au contexte territorial.

Dans les domaines de la jeunesse et des sports, les services départementaux peuvent recevoir des injonctions contradictoires entre les demandes des préfets et celles du ministère, alors même que leurs effectifs réduits les obligent souvent à se concentrer sur la plus urgente des priorités (cf. infra).

Dans l'enseignement supérieur, l'existence d'un contrat quinquennal entre l'État et l'établissement autonome oblige à la prise en compte de la stratégie de ce dernier, même si l'accroissement du nombre de lignes budgétaires ciblées sur la mise en œuvre d'une politique nationale (ouverture de places, CVEC...) minimise cette prise en compte dans le DSG. Les dialogues stratégiques et de gestion permettent également d'aborder les spécificités locales.

⁷³ Note IGÉSR Avril 2022 : Alain Perritaz (non publiée).

⁷⁴ Diaporama « retour d'expérience sur les dialogues stratégiques régionaux 2021 » - Secrétariat général- équipe d'appui. 4 février 2022.

⁷⁵ Ainsi, la DGESIP ne se saisit pas en interne de la richesse des informations discutées au sein du DSR, au-delà d'un échange au sein du comité de direction.

2.2.2.4 Les projets déposés dans le cadre du DSG ne peuvent être stratégiques et les modalités de financement renforcent le micro management des établissements

La mission n'identifie pas la plus-value stratégique du financement des projets dans le cadre du DSG. En particulier, elle s'étonne du financement par le MESRI de projets de recherche alors même que c'est le rôle de l'ANR, qui dispose des procédures conformes aux standards internationaux pour la sélection des projets. Le ministère considère que c'est un moyen d'accompagner l'ensemble des établissements, et notamment ceux qui généralement réussissent moins bien à répondre aux appels à projets. Si cet argument peut se comprendre dans une logique d'équité, le contrat étant quinquennal, par ce mécanisme, les établissements peuvent se retrouver à devoir mettre en œuvre 30 projets annuels en cinq ans⁷⁶. La mission émet des doutes sur leur caractère stratégique du fait de leur nombre et du faible niveau des financements qui leur sont accordés⁷⁷. Ce constat est partagé par les présidents d'université rencontrés d'autant que la procédure de sélection par l'administration centrale n'est pas claire à leurs yeux. La DGESIP a également conscience de cette contradiction sans que pour autant des évolutions aient été proposées à ce jour.

De surcroît, ce financement par projets ou par politique publique discuté au sein du DSG conduit à une fragmentation des crédits, avec des discussions projet par projet. Le DSG sous cette forme contribue à la mise en place d'un micro-management des établissements de la part du ministère avec un suivi très précis des projets et de la mise en œuvre des politiques publiques et des budgets de plus en plus ciblés.

La mission considère que ces financements par projets devraient être inclus dans l'élaboration du contrat quinquennal, dans une logique de pluri-annualité, et non alloués annuellement. Une telle action permettrait d'inscrire les financements dans la durée. Si les financements devaient rester attachés au DSG, il faudrait revoir le nombre de projets soumis, le niveau et la durée du financement.

3. Un processus normatif et des réunions institutionnalisées qui s'appuient principalement sur une relation descendante entre l'administration centrale et les acteurs locaux

L'élaboration du processus normatif et l'organisation des réunions institutionnalisées présentent comme point commun leur caractère globalement peu ascendant et peu responsabilisant dans une relation qui demeure asymétrique.

3.1. Une production normative peu interactive entre les différents échelons

La circulaire⁷⁸ constitue le mode de pilotage traditionnel des administrations centrales ; leur nombre et leur contenu peuvent être différents selon les périmètres ministériels.

Les processus d'élaboration de ces circulaires n'ont paradoxalement pas évolué au même rythme que celui de l'organisation administrative des ministères, qui s'est orientée vers plus de déconcentration et plus de décentralisation impliquant, de fait théoriquement plus de responsabilités locales. Dès lors, la circulaire ministérielle peut apparaître excessive dans le sens où elle cadre l'action des services déconcentrés au-delà de l'application des lois et des décrets sans prendre en compte l'expertise et la capacité d'adaptation de l'échelon local.

La circulaire fait partie des modes de fonctionnement administratif de référence. Toutefois, l'administration centrale sait les rendre impératives notamment en imposant des calendriers contraignants. De surcroît, ses

⁷⁶ Les établissements peuvent proposer par an trois projets stratégiques dans le domaine de la recherche et trois dans les autres thématiques (enseignement supérieur, support...), soit six par an. Sur la période quinquennale du contrat, un établissement peut ainsi déposer jusqu'à 30 projets.

⁷⁷ En 2021, les établissements ont reçu en moyen 370 K€ pour l'ensemble des projets qu'ils avaient proposés et qui ont été financés. À titre de comparaison, dans le même temps, ils recevaient en moyenne 700 K€ pour la création de places nécessaires pour répondre à la hausse du nombre de bacheliers.

⁷⁸ Extrait du guide Légistique, troisième édition, page 99 : « *Sous des appellations diverses – circulaires, notes de service, instructions, etc. –, les administrations communiquent avec leurs agents et les usagers pour exposer les principes d'une politique, fixer les règles de fonctionnement des services et commenter ou orienter l'application des lois et règlements.* »

modalités de construction sont peu interactives. L'élaboration de la circulaire n'exclut donc pas qu'elle soit réinterrogée sur son format et ses objectifs.

La mission observe néanmoins des évolutions positives dans l'association des acteurs locaux, mais variables selon les champs, selon les directions et selon les interlocuteurs.

3.1.1. Des pratiques diverses selon les périmètres ministériels

Dans l'enseignement scolaire comme dans les domaines de la jeunesse et des sports, deux circulaires structurent l'année scolaire.

Publiée au bulletin officiel au mois de juin de l'année N, la circulaire de rentrée de l'éducation nationale fixe les priorités ministérielles de l'année scolaire N+1. Au fil des années, cette circulaire a progressivement changé de nature, d'une part en épousant l'actualité du moment⁷⁹ et d'autre part en n'épuisant pas tous les sujets dans la mesure où tout au long de l'année, de nouveaux dispositifs ou de nouvelles priorités viendront compléter cette circulaire par des circulaires ad hoc. Le nombre de ces dernières est important.

Au sein du champ des sports, une circulaire sport-éducation définit une feuille de route annuelle en matière de pratique sportive ; elle est portée par deux directions métiers : la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la direction des sports (DS). Cette circulaire complète la directive nationale d'orientation (DNO), un exercice également habituel, indiquant les champs et modalités de mise en œuvre des réformes et des politiques publiques prioritaires dans le champ de la jeunesse, de l'engagement civique et des sports. À l'instar de l'éducation nationale, d'autres circulaires plus spécifiques interviennent durant l'année scolaire⁸⁰.

Le MESRI a également recours aux circulaires pour la mise en œuvre de politiques publiques, mais dans une moindre mesure, et aucune ne joue un rôle aussi structurant et récurrent que celles décrites pour les autres champs.

3.1.2. Des modes de fonctionnement par circulaire ayant peu évolué dans le temps

Les circulaires épousent l'organisation sectorielle de l'administration centrale et ne sont pas hiérarchisées ; toutes apparaissent devoir être traitées au même niveau puisque chaque direction affiche l'importance des circulaires qu'elle produit. La mission observe que, par cette approche sectorielle, l'administration centrale se prive de capacités de choix et d'ordonnancement des priorités, qui pèsent sur les échelons territoriaux alors même qu'ils reçoivent l'intégralité des circulaires. De fait, ce sont les services déconcentrés qui prennent la responsabilité d'opérer ces priorités, qui ne sont malheureusement pas guidées par une approche territoriale mais souvent par l'urgence ou par ce qu'ils interprètent comme étant prioritaire pour l'institution (au travers des sujets abordés en réunions institutionnelles notamment).

La définition des modalités d'action de façon détaillée altère fortement les marges de manœuvre des échelons opérationnels. C'est notamment le cas des circulaires relatives au déploiement des « cordées de la réussite » ou du dispositif « devoirs faits ». Ainsi la première précise qu'« *au moins 30 % des élèves d'une classe d'âge de chacun des établissements concernés devront bénéficier du dispositif à chaque rentrée. Dans leur composition, les groupes d'élèves accompagnés sont représentatifs de l'ensemble des élèves de l'établissement* ». La mission s'interroge notamment sur cette dernière phrase puisque ce dispositif est destiné à un public particulier, les groupes d'élèves ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des élèves. De manière plus anecdotique, la circulaire se veut très précise sur l'organisation d'événements : « *Il revient aussi [au comité de suivi] d'organiser chaque année la semaine nationale des Cordées de la réussite qui se déroule la troisième semaine de janvier* ». Un autre exemple encore, la circulaire du 21 mars 2019⁸¹ définit des orientations ministérielles annuelles pour l'utilisation de la CVEC, ce qui revient à nier l'autonomie

⁷⁹ À titre d'illustration, la circulaire 2021 insiste sur les valeurs de la République, sujet qui n'est pas nouveau mais trouve une résonance particulière moins d'un an après les événements du collège du Bois d'Aulne où enseignait Samuel Paty, et en écho à la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

⁸⁰ Par exemple la circulaire du 12 janvier 2022 relatives aux 30 minutes d'activité physique quotidienne.

⁸¹ Circulaire du 21 mars 2019 relative à la programmation et au suivi des actions financées par la contribution vie étudiante et des campus.

des établissements dans l'utilisation de la CVEC, et à utiliser une taxe affectée pour financer des politiques publiques, alors même que ces priorités ne répondent pas nécessairement aux besoins territoriaux.

Cette situation s'explique par au moins deux raisons ; la première est que le pouvoir politique souhaite souvent que les mesures prises soient mises en œuvre dans des délais très contraints. En décrivant au maximum les actions à mener, les circulaires permettent aux services déconcentrés d'être plus rapidement opérationnels pour leur mise en œuvre. Cette manière de procéder peut laisser penser *in fine* qu'une fois la circulaire écrite, elle est de fait mise en œuvre. La seconde raison est la volonté d'appliquer une politique nationale identique sur l'ensemble du territoire français, devant permettre théoriquement d'offrir la même qualité de service public à tous les usagers. Plus une circulaire est détaillée, plus la probabilité d'un déploiement homogène est forte. Toutefois, outre qu'un tel raisonnement ne permet pas de prendre en compte la réalité du terrain, qui est extrêmement variée et nécessite des adaptations au contexte local, il ne permet pas de garantir objectivement une application équitable et de qualité.

Il faut toutefois noter que depuis quelques années, la DGESIP cherche, dans de nombreux cas, à proposer un cadre large de mise en œuvre des politiques publiques afin que chaque acteur concerné puisse s'en saisir en tenant compte de sa stratégie et de ses spécificités. L'évolution des pratiques est notable avec la crise sanitaire où les premières circulaires étaient extrêmement prescriptives et les suivantes ont peu à peu été allégées. Cette pratique qui est appréciée des établissements devra être pérennisée afin qu'elle s'inscrive dans les processus et ne soit pas dépendante du bon vouloir de la direction en place.

3.1.3. Une concertation à géométrie variable

De manière générale, les acteurs locaux sont peu associés à la construction des directives nationales, qui demeure un exercice très centralisé. Les auditions menées montrent cependant que les méthodes ont évolué et évoluent encore, plus ou moins fortement selon les directions, le champ de l'enseignement supérieur étant en apparence plus ouvert sur ce point que les autres champs ; cela tient notamment à la nature des établissements dont l'autonomie est consacrée par la loi. Le processus d'élaboration des textes y apparaît plus collaboratif.

La mission relève une dynamique visant à associer davantage l'échelon territorial aux modalités de mise en œuvre des politiques publiques. Elle est le fait d'une part du secrétariat général, qui œuvre à donner plus de cohérence aux relations de travail entre l'administration centrale et les services déconcentrés afin que ces derniers « ne subissent pas » la complexité de l'organisation interne de l'administration centrale. Par ce rôle d'ensemblier, le secrétariat général vise à faire de l'administration centrale une administration de soutien et de support pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques. Au sein des directions, le principe de l'association des acteurs locaux ne fait pas débat, même s'il est constaté une application peu homogène, fruit d'habitudes qui ont parfois du mal à évoluer ou parce que l'urgence guide de plus en plus souvent l'action⁸². En revanche, lorsque l'administration centrale est fortement contrainte dans son activité par le calendrier, elle tend à privilégier la concertation qu'elle juge incontournable c'est-à-dire celle avec les organisations syndicales représentatives des personnels, au détriment d'autres concertations.

Dans l'enseignement scolaire, les secrétaires généraux d'académie, par le biais notamment de leur association professionnelle, sont de plus en plus sollicités en amont pour discuter de la mise en œuvre opérationnelle des actions à entreprendre ; ils sont associés à des groupes de travail ou à des réunions ad hoc. À titre d'illustration, depuis deux ans, la DGRH organise régulièrement des webinaires par thématiques, qui réunissent les SGA et les DRH ; ce temps d'échanges vise tout autant la concertation sur des modalités de mise en œuvre que la proposition d'une forme d'« offre de services » ou d'appui aux échelons opérationnels. Les acteurs locaux déplorent cependant que cette méthode de travail ne soit pas partagée par d'autres directions et qu'elle ne soit pas institutionnalisée ou formalisée afin d'en faire une règle générale.

Dans l'enseignement supérieur, la co-construction est affichée par la DGESIP comme une modalité de travail systématique avec les conférences de chefs d'établissement⁸³, les usagers et les organisations syndicales

⁸² La mission observe que l'accélération du temps politique a fait de l'urgence une quasi-règle qui influe sur la concertation voulue.

⁸³ Le code de l'éducation (articles L. 233-1 à L. 333-2) prévoit que le MESRI consulte France Universités pour la majorité des textes qu'il produit : « celui-ci lui soumet les problèmes pour lesquels il requiert son avis motivé ».

notamment. En réalité, il s'agit souvent d'une consultation, ce qui est moins contraignant pour la DGESIP. Du côté des directeurs généraux des services, la crise sanitaire a été l'occasion de monter en puissance sur ces modalités de travail, par le biais essentiellement de leur association professionnelle, afin de déterminer la faisabilité opérationnelle des mesures à mettre en place et la prise en compte des contraintes opérationnelles de terrain.

Dans les domaines de la jeunesse et des sports, la nécessité de réguler le nombre et les modalités d'élaboration des circulaires est devenue une préoccupation suite à la réforme de l'organisation territoriale de l'État. En effet, il est constaté que les donneurs d'ordre sont nombreux et agissent à quatre niveaux : administration centrale, services déconcentrés régional et départemental, opérateurs. Un comité exécutif (Comex) spécifique a donc été mis en place auprès de la secrétaire générale du ministère pour assurer une régulation des instructions et aller vers une normalisation progressive. Il est rappelé d'ailleurs par l'un des interlocuteurs rencontrés, la note du secrétariat général du gouvernement (SGG) relative à la rationalisation du flux des instructions ministérielles et des informations adressées aux préfetures et aux services déconcentrés⁸⁴ qui enjoint les administrations à cette régulation. Toutes les directions générales devraient s'y employer⁸⁵.

3.1.4. Des modalités spécifiques selon les objets traités

Les circulaires relevant de modalités de gestion administrative, par exemple dans le domaine des examens et concours ou encore des ressources humaines peuvent être davantage détaillées en raison de l'existence d'une réglementation spécifique ou de leur adossement à des politiques publiques interministérielles. En revanche, la production normative ayant trait aux politiques éducatives, à leurs objectifs et à leur mise en œuvre territoriale, apparaît être moins interactive, notamment avec les recteurs.

Les processus ascendants semblent mieux fonctionner au niveau de la mise en œuvre opérationnelle qu'au niveau de la construction de politiques publiques, pour lesquelles les responsables locaux sont peu impliqués. La conférence des recteurs est mobilisée de manière variable selon les administrations en place et exerce un rôle descendant plus qu'ascendant dans la transmission des informations. Les recteurs auditionnés évoquent le souhait d'une plus grande co-construction dans l'élaboration de textes afin d'éviter des difficultés de mise en œuvre.

Les cadres locaux constatent également que les marges d'autonomie dont disposent juridiquement les institutions déconcentrées sont régulièrement remises en cause par les instructions et notifications émanant des administrations centrales. Comme l'évoque un recteur auprès de la mission « *nous sommes une administration déconcentrée mais qui n'applique pas les principes de déconcentration qui sont censés nous régir* ». À titre d'illustration, la globalisation des crédits fixés par la LOLF est régulièrement remise en cause par la notification de crédits fléchés.

Les administrations centrales s'accordent néanmoins pour dire que les échelons territoriaux ne sont pas absents de la décision et sont concertés en parallèle des organisations syndicales. Elles mettent également en avant la participation de représentants de recteurs, de secrétaires généraux, de vice-présidents d'université, de directeurs généraux de service ou de représentants métiers dans les comités de pilotage nationaux (suivi de réforme, objets de pilotage, etc.) et dans les groupes de travail ou séminaires ad hoc, permettant de tenir compte des problématiques de terrain. Elles indiquent être attentives à diversifier la représentation, les acteurs locaux pouvant avoir une approche différente des sujets selon leur propre stratégie. Il est manifeste que les administrations centrales y trouvent une plus-value pour conforter les hypothèses et garantir leur faisabilité sur le terrain. Enfin, comme évoqué infra, la montée en puissance de l'association des acteurs locaux est manifeste.

L'insatisfaction suscitée par le manque de co-construction entre les différents échelons des ministères tient à trois facteurs. L'absence de formalisation de ces concertations donne peu de visibilité à l'organisation mise en place par celles et ceux qui n'y sont pas conviés, par exemple dans les comités de pilotage nationaux ou dans les groupes de travail spécifiques ; ce qui interroge tant le niveau de représentation que le retour qui

⁸⁴ Note SGG 1014/21/SG du 13 septembre 2021.

⁸⁵ À ce titre, il peut être rappelé que les opérateurs (agences) ne sont pas membres du COMEX. Pour information, l'Agence nationale du sport a battu le record de volumétrie avec une instruction annuelle 2022 de 167 pages.

en est fait au sein des réseaux professionnels et au sein des structures administratives. Ensuite, l'association des acteurs locaux n'est pas institutionnalisée, rendant l'exercice incertain, sur le fond et sur la forme, et très dépendant des personnes qui en assurent l'animation. Enfin, le temps nécessaire à ces rendez-vous se raccourcit de plus en plus, réduisant d'autant ces concertations préalables, alors qu'elles sont paradoxalement indispensables avec l'accélération des calendriers de gestion pour une mise en œuvre efficace des politiques ; l'ensemble du système et des acteurs sont mis alors sous-tension.

3.1.5. Des acteurs qui souhaitent plus d'autonomie ou de marge de manœuvre et en même temps des instructions détaillées pour la mise en œuvre des politiques nationales

Outil considéré comme incontournable au pilotage du système, la circulaire est à la fois objet d'appréhension et d'attente.

Par son contenu en général très prescriptif, elle va à l'encontre de l'autonomie des établissements, du supérieur comme du scolaire, et prive les services déconcentrés des marges de manœuvre indispensables à l'exercice de leurs responsabilités. Elle est néanmoins attendue car elle représente une aide à la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, particulièrement quand les délais sont contraints⁸⁶ et qu'elle sécurise les décisions prises (dès lors qu'elles sont conformes).

Paradoxalement, moins le cadre est défini, plus les acteurs locaux réclament des consignes. Cette apparente contradiction, entre une revendication d'autonomie et un besoin de cadrage fort, est avancée par la majorité des acteurs rencontrés. Ils s'accordent pour dire que chaque sujet doit être interrogé à l'aune des responsabilités des uns et des autres, dans une logique de subsidiarité et adapté au caractère même de la mesure permettant de déterminer si son application doit être homogène ou si une différenciation est possible, voire requise.

Pour autant, l'administration centrale étant souvent perçue comme une administration de contrôle, il existe toujours une « peur de mal faire » (c'est un « ministère de bons élèves »), d'être pris à défaut et d'en subir les conséquences. De surcroît, une décision nationale dédouane en quelque sorte l'acteur local de toute responsabilité par rapport à une politique et permet de la faire porter par l'administration centrale. C'est particulièrement pratique en cas de mesure impopulaire ou de choix stratégique à faire comme par exemple, dans le domaine de l'enseignement supérieur, où la décision finale d'allouer une chaire de professeur junior à une discipline plutôt qu'à une autre dans son établissement revient à la DGESIP, après propositions des établissements. Enfin, et de manière potentiellement liée à ce qui précède, quelques interlocuteurs rencontrés par la mission font le constat d'une faible prise d'initiatives par les acteurs locaux aux différents niveaux de la hiérarchie qu'ils justifient par le manque de volonté d'assumer leurs choix et responsabilités, et ce quel que soit le champ.

En somme, le sujet est surtout systémique ; il interroge la gouvernance générale dans une relation alliant objectifs généraux et moyens d'action.

3.2. Des réunions institutionnalisées encore trop centrées sur la transmission d'informations

À l'instar du processus normatif, les réunions avec les autorités locales représentent une modalité de pilotage commune à l'ensemble des ministères. Au sein des MENJS et MESRI, elles se déclinent par acteurs :

- réunions des recteurs pour les quatre champs ministériels⁸⁷ ;
- réunions des secrétaires généraux d'académie et de région académique ;
- réunions des directeurs généraux de service des établissements d'enseignement supérieur.

À ces réunions institutionnalisées s'ajoutent celles organisées avec les associations professionnelles, (associations des SGA-SGRA, des DGS, des IA-DASEN notamment) ou les conférences (par exemple, la

⁸⁶ L'existence de ces délais très contraints interroge car ils sont généralement irréalistes, et donc impossibles à tenir au vu des caractéristiques locales. À titre d'exemple, la circulaire sur les cordées de la réussite a été publiée le 21 juillet 2020 pour une mise en application en septembre de la même année, alors même que le dispositif doit s'intégrer dans un système plus global d'égalité des chances qui inclut différents acteurs locaux et comporte des spécificités territoriales.

⁸⁷ Auxquelles sont associés les IA-DASEN deux fois dans l'année : août et janvier.

conférence des recteurs). Leur vocation statutaire et catégorielle s'est élargie, avec la volonté de chacune d'être un interlocuteur incontournable des directions métiers en valorisant leur expertise et leur contribution au pilotage du système.

La place de France Universités dans le paysage institutionnel revêt un caractère spécifique en regard des autres organisations : il ne s'agit pas d'une organisation professionnelle ni d'une instance syndicale ; elle est reconnue par le ministre chargé de l'enseignement supérieur dès le 24 février 1971. De ce fait, elle représente un « passage » obligé pour les autorités ministérielles.

3.2.1. Un format encore très descendant

Dans l'enseignement scolaire, les réunions de recteurs et les réunions des secrétaires généraux d'académie et de région académique, qui se tiennent tous les mois rythment l'année scolaire. Ces réunions se caractérisent par leur format descendant sur la base d'ordres du jour abondants et organisés selon les points d'actualité de chaque direction. Le caractère excessif des points inscrits aux ordres du jour ne permet pas des échanges approfondis et fructueux. Toutefois, les SGA évoquent des ordres du jour de plus en plus co-construits, certaines thématiques étant inscrites à leur demande.

Dans l'enseignement supérieur, outre les recteurs, d'autres acteurs comme les conférences et les DGS sont également réunis, sur un format qui évolue.

3.2.1.1 Des réunions de recteurs qui laissent peu de place aux principaux intéressés

Structurellement conçues pour permettre une transmission d'information, les réunions de recteurs laissent peu de places au travail collaboratif et partagé. Les acteurs académiques interrogés ne contestent pas cette organisation en soi, considérant qu'il est nécessaire d'informer et de communiquer, à intervalles réguliers et de manière institutionnelle. La consultation de la conférence des recteurs en amont de ces réunions, dont la systématicité n'est pas institutionnalisée, ne modifie pas les contours de ces réunions, qui demeurent très formelles et ne sont pas complétées de lieux d'échanges plus collaboratifs.

La mission relève des auditions menées que ce format n'a pas beaucoup évolué avec le temps ; l'accélération du temps politique et des réformes n'aide pas à faire bouger les lignes et contribue à cantonner les responsables locaux en exécutants d'une politique publique. De fait, comme pour les circulaires, les réunions de recteurs sont prescriptives et laissent peu de place à un management plus participatif sur la base d'objectifs partagés et d'objectifs à atteindre.

Cette organisation questionne les principaux intéressés sur le rôle qui doit être le leur et interroge la mission quant à l'exercice des responsabilités au niveau local et à l'intérêt de ces réunions tant pour celles et ceux qui les organisent que pour les participants. Un certain conformisme semble dominer dans ces relations, et les échanges sont fréquemment empreints d'auto censure.

Pour faire face aux défis que relève chaque jour le système éducatif dans son ensemble, la mission considère que l'organisation de ces réunions n'est plus adaptée et doit évoluer vers un format plus concret, constructif et interactif, dont les objectifs doivent être partagés par l'ensemble de l'encadrement au niveau central et au niveau déconcentré. Sur le format, une alternance entre des informations générales⁸⁸ et un pilotage partagé des politiques publiques permettrait de répondre à ces objectifs.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, depuis la crise sanitaire, outre les réunions mensuelles, les recteurs délégués à l'ESRI et les recteurs de région académique, (quand il n'y a pas de recteur délégué), rencontrent tous les lundis la DGESIP en visioconférence pour évoquer les points d'actualité et les difficultés. Ce dispositif perdure encore aujourd'hui, même si les sujets abordés ont évolué (ex : la crise ukrainienne). Si cet échange peut être perçu comme étant également descendant, il permet de créer une certaine proximité entre l'administration centrale et les recteurs qui garantit un partage d'information nécessaire.

⁸⁸ La pandémie a été un révélateur de cette nécessité d'allier informations descendantes et précises et co-construction pour répondre aux défis de la crise sanitaire.

3.2.1.2 Des réunions de secrétaires généraux d'académie et de région académique plus ouvertes

Bien que construites sur le même modèle que les réunions de recteurs, les réunions des secrétaires généraux d'académie et de région académique laissent plus de place aux dialogues.

D'une part, l'association des SGA-SGRA est consultée en amont sur cet ordre du jour et peut faire des propositions, qui sont systématiquement reprises par le secrétariat général, organisateur de ces réunions ; d'autre part, ainsi qu'il a été vu au paragraphe précédent (3.1.), la participation des SGA ou de leurs adjoints à des réunions ou groupes de travail ad hoc permet de faire le lien avec des points de l'ordre du jour. La réunion des SGA-SGRA fait l'objet d'une séance de préparation avec le secrétariat général des ministères pour s'assurer qu'elle répond aux attentes des principaux destinataires.

Il s'agit ici d'une avancée significative, plébiscitée par les représentants de l'association rencontrée, qui répond aux besoins des académies d'anticipation et d'organisation interne ; par ce biais, l'association joue aussi un rôle d'alerte, notamment dans la mise en œuvre de sujets complexes et fournit aux décideurs une expertise précieuse pour les deux parties.

Le souhait des SGA-SGRA est de pouvoir bénéficier d'autres réunions plus régulières et plus transversales sur des sujets intéressant plusieurs directions, qu'ils aimeraient voir plus institutionnalisées pour qu'elles ne soient pas dépendantes des personnes qui les incarnent. Il a été cité à la mission une réunion avec les trois principales directions concernées par la réforme de la formation des enseignants ; en miroir des logiques transversales du pilotage académique, les SGA-SGRA y ont trouvé une véritable plus-value.

3.2.1.3 Des séminaires de DGS qui se cherchent encore dans l'enseignement supérieur

Les séminaires de DGS existent au moins depuis les années quatre-vingt-dix, sur un rythme annuel, voire bisannuel. Leur préparation implique un grand nombre d'acteurs : la mission expertise conseil (MEC) de la DGESIP, la DGRH, l'IGAENR puis l'IGÉSR, la conférence des présidents d'université (CPU) devenue France Université (FU), la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), et l'association des DGS (ADGS). Trouver un consensus n'est pas toujours évident. La formule des dernières occurrences, sur la base d'ateliers thématiques animés en commun par des DGS et des représentants de l'administration centrale repose très fortement sur les premiers. En outre, ce format d'ateliers ne permet pas d'échanger avec les directions centrales sur des points d'actualité.

Ces réunions n'ont plus lieu depuis la crise sanitaire. Il est important de les organiser à nouveau, à l'initiative de la DGESIP et de France Universités, ne serait-ce que pour pouvoir échanger collectivement avec les directions centrales, sur des séquences d'actualité.

Depuis quelques mois, le bureau de l'ADGS (président, vice-président, trésorier et secrétaire) a des rencontres régulières (environ tous les deux mois) avec les chefs de service de la DGESIP et de la DGRH. Les échanges portent principalement sur les dispositifs ou des textes à mettre en œuvre, et parfois, de manière plus exploratoire, sur des sujets pour lesquels les textes ne sont pas encore publiés. Ces échanges sont considérés comme constructifs et utiles à l'ADGS qui peut ensuite relayer les informations auprès de ses membres.

3.2.1.4 France Universités, un acteur incontournable

Le MESRI ne réunit pas les présidents d'université. Toutefois, la ministre peut intervenir lorsqu'elle le souhaite lors d'assemblées générales (AG) de France Universités (FU) ou d'événements spécifiques organisés par la conférence (université d'été, colloque annuel). La DGESIP et la DGRI sont également régulièrement invitées aux AG de FU. Ce mode de fonctionnement qui n'est pas institutionnalisé offre une certaine souplesse. Le calendrier des AG étant connu de tous les présidents, la ministre a l'assurance de s'exprimer devant une majorité d'entre eux, sans pour autant ajouter un caractère régulier à ces échanges. Il n'a pas lieu de changer ce mode opératoire.

En revanche, le bureau de France Universités avec celui des deux autres conférences (conférence des grandes écoles (CGE) et la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI), ont un échange hebdomadaire court avec la DGESIP et la DGRI pour aborder les sujets d'actualité et les projets en cours. Ils ont également des contacts très réguliers avec le cabinet de la ministre. Pour autant FU ne joue pas un rôle

institutionnel de courroie de transmission entre le MESRI et les présidents d'université même si elle transmet des informations ou des documents, notamment quand il y a des urgences.

Ainsi, outre le rôle de conférence des chefs d'établissement prévu par les textes, le rôle de soutien aux présidents dans leurs nouvelles missions et de promotion de l'université française et de ses valeurs en France et à l'étranger, France Universités fait valoir l'intérêt de tous ses établissements pour en faire un interlocuteur incontournable des pouvoirs publics. La place occupée par l'association dans son environnement socio-politique et sa capacité d'influence sont aussi des éléments importants de son activité. À ce titre, elle constitue un groupe de pression et d'influence avec une présence permanente et forte auprès des cabinets ministériels et des parlementaires, avec un rôle et une influence lors de la préparation et du vote des lois concernant les établissements d'enseignement supérieurs membres et une présence dans les médias⁸⁹.

3.2.1.5 Un format jeunesse et sports réorganisé

Le transfert des missions jeunesse et sports dans un grand ministère regroupant éducation nationale, jeunesse et sports est récent⁹⁰ ; de nouvelles modalités de pilotage ont été arrêtées pour favoriser une meilleure intégration des missions. Le format des réunions n'est pas très éloigné de celui des autres champs avec une prédominance des processus descendants. Ont été ainsi mis en place un webinaire SGRA / DRAJES⁹¹, se réunissant tous les mois en complément d'un séminaire en présentiel avec les DRAJES par trimestre, préparé par le secrétariat général et les directions centrales (DS et DJEPVA) avec leur association professionnelle. Ces séminaires laissent plus de place aux échanges et à la consultation mais ne constituent pas pour autant un lieu de co-construction. Ce pilotage très prescriptif s'inscrit dans la continuité du fonctionnement antérieur et pose également la question de la responsabilisation des acteurs locaux. Ce schéma est complété par deux réunions (webinaires) de DASEN et des chefs de SDJES par an.

3.2.2. L'évolution du système ne peut découler que d'un changement de modèle

Il ressort de ces constats une interrogation quant à la place et au rôle des autorités déconcentrées dans le pilotage du système, alors qu'elles en sont les maillons essentiels pour le déploiement et la réussite des politiques nationales.

Dans un environnement toujours plus contraint, un changement de modèle et de fonctionnement des réunions institutionnelles s'impose. **Plus globalement, il est nécessaire de transformer le pilotage du système éducatif vers un mode de management ouvert et interactif dans une logique de subsidiarité affirmée et porteuse de valeur ajoutée à tous les niveaux.** Cette transformation suppose d'une part de solliciter davantage les expertises de terrain en amont et d'autre part de laisser aux acteurs locaux les marges d'initiative permises par la déconcentration dans la mise en œuvre des politiques publiques, celles-ci se limitant à la fixation d'objectifs à atteindre. Ceci suppose de leur donner les moyens de fonctionner.

La mission reprend à son compte l'illustration donnée par l'une des personnes auditionnées, citant la lettre du ministre Christian Beullac aux recteurs et inspecteurs d'académie de janvier 1980 :

« Vous ne devez pas concevoir vos fonctions comme celle de simples exécutants d'ordres ministériels, car les modalités de mise en œuvre des moyens qui vous sont impartis relèvent souvent de votre seule initiative. Votre autonomie d'action est très importante. Aucune instruction ministérielle ne saurait vous dicter sur le terrain la marche à suivre en toutes circonstances. Vos responsabilités s'en trouvent accrues : vous devez y faire face en sachant opérer de vous-même et par vous-même, les choix qui s'imposent compte tenu de la situation.

⁸⁹ Extrait de la plaquette d'information France Universités : « Force de proposition et de négociation auprès des pouvoirs publics, des différents réseaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, des partenaires économiques et sociaux et des institutions nationales et internationales, France Universités réagit aux évolutions du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et propose des éléments de transformation ». Ce positionnement est dû à la qualité d'élus des présidents à la tête d'établissements publics autonomes, ce qui est très différent d'être responsable nommé d'un échelon déconcentré de l'État.

⁹⁰ Le ministère des sports est redevenu ministère plénier dans le nouveau gouvernement suite aux élections présidentielles de mai 2022. Cette évolution ne modifie toutefois pas les attributions des régions académiques dans le domaine du sport.

⁹¹ Pour illustration le séminaire national des SGRA et DRAJES du 25 novembre 2021 a été l'occasion d'échanger sur le Service Civique : développement du Service Civique au 19 novembre 2021, premiers résultats de l'AMI « Jeunes Engagés de la ruralité » et des pôles d'appui au développement du Service Civique, résultats 2020 de l'activité contrôle du Service Civique et calendrier des dialogues de gestion 2021.

Vous aurez toujours la possibilité de faire ou de ne pas faire, de dire ou de ne pas dire, de prendre des risques ou de les refuser. L'essentiel est évidemment d'atteindre les objectifs qui vous sont assignés dans le cadre de la politique que j'ai définie et qui vous est précisée tant au cours de nos réunions de travail que par des textes publiés. Je n'attends pas de vous que vous obéissiez, mais que vous réussissiez, car l'esprit doit toujours l'emporter sur la lettre (...)

L'autoritarisme, c'est l'autorité sans discernement et sans dialogue. L'autorité est une création continue où l'effort de notre volonté pour servir l'intérêt général, donc la politique définie par la loi et la règle, rejoint l'intelligence du cœur et de l'esprit. Il y faut tout à la fois de l'initiative de l'intention : un texte écrit peut bien définir des objectifs, il ne définira jamais des modalités d'action. La créativité n'est pas le monopole des enseignants, elle est aussi le devoir quotidien des administrateurs ».

3.3. Des réseaux métiers appréciés et une forte croissance des référents spécialisés

Les réseaux métiers constituent un mode relationnel qui transcende pour partie les échelons et les hiérarchies. Nombreux, avec des objectifs et des conceptions différentes, ils sont souvent peu perçus et visibles des autres directions métiers. Cependant, ils exercent une influence directe, mais discrète, sur la mise en œuvre des politiques publiques éducatives. Ils sont logiquement perçus par la majorité des acteurs comme indispensables et efficaces. La mise en œuvre des politiques publiques et les réseaux métiers s'appuient aussi régulièrement sur la désignation de référents spécialisés.

3.3.1. Des réseaux métiers nombreux et aux réalités différentes

Les réseaux métiers sont nombreux. En 2016⁹², plus d'une centaine de réseaux pilotés pour les administrations centrales avait été recensée. Cette densité atteste du caractère systémique et incontournable de cette modalité relationnelle alors qu'elle n'apparaît naturellement dans aucune hiérarchie structurelle.

Le nombre des réseaux pilotés et animés par les directions de l'administration centrale est très variable et dépend pour beaucoup d'une part de l'étendue des missions gérées par les directions (la DGESCO à elle seule a évoqué auprès de la mission l'animation de plus de 60 réseaux) et d'autre part du niveau de spécialisation de chaque direction.

La typologie des réseaux est diversifiée et est directement liée à la nature et aux objectifs de chacun d'eux. La mission constate que la typologie des réseaux métiers proposée par la mission de 2016 demeure d'actualité et peut être reprise intégralement avec deux grandes catégories :

- *« Les premiers peuvent être qualifiés de principaux, soit qu'ils correspondent à un métier pérenne exercé à temps plein en académie par un agent (chef de service académique de l'information et de l'orientation (CSAIO), directeurs des ressources humaines (DRH) en académie ou en établissement d'enseignement supérieur, etc.), soit qu'ils correspondent à une structure représentant une activité elle-même pérenne du système en académie ou chez les opérateurs (direction des examens et concours (DEC), services statistiques académiques (SSA), services chargés des statistiques en universités, etc.). Ils ont vocation à perdurer, sauf évolution institutionnelle fondamentale.*
- *Les seconds peuvent être qualifiés de secondaires, soit parce qu'ils répondent à un besoin conjoncturel de nature politique ou administrative (correspondant radicalisation), soit parce que les membres du réseau ont également une autre activité que l'objet du réseau (référént laïcité en académie ou en université, etc.). Ils n'ont pas tous vocation à perdurer et c'est la nature et l'étendue des activités des directions de l'administration centrale vers les services déconcentrés ou les opérateurs, qui vont conditionner le nombre de réseaux et leur mode de pilotage ou d'animation ».*

⁹² Le rapport IGAENR n° 2016-082 de novembre 2016 « Mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche » a traité le sujet des réseaux métiers de manière détaillée. La mission a pu constater que l'analyse réalisée en 2016 demeure d'actualité.

3.3.2. Des réseaux métiers nécessaires et appréciés

Les réseaux métiers constituent un outil d'animation territoriale opérationnelle par l'administration centrale aussi bien au niveau des services déconcentrés qu'à celui des opérateurs.

Même si les réseaux métiers paraissent a priori refléter une organisation en silos, le partage des bonnes pratiques, la construction de relations de confiance entre les interlocuteurs des différents échelons, au même titre que la construction d'outils nationaux de gestion et la sécurisation des procédures d'un domaine métier, contribuent, dans les faits, à des fonctionnements transverses. Cependant, le retour d'informations aux autorités décisionnelles nécessite d'être organisé pour garantir un fonctionnement décloisonné.

Quel que soit le niveau des acteurs rencontrés par la mission (centraux, déconcentrés, opérateurs locaux), l'appréciation portée sur les réseaux métiers est unanimement positive. Ceux-ci considèrent que leur fonctionnement est garant d'une administration efficace. Chaque niveau y trouve un intérêt avec des profits spécifiques mais partagés.

L'administration centrale s'appuie sur les réseaux métiers pour opérationnaliser une partie de la mise en œuvre des politiques publiques en intégrant les demandes territoriales. Les réseaux sont perçus comme essentiels pour gérer la diversité des complexités techniques des champs de compétences étendus des services centraux. Les échelons déconcentrés au niveau régional, académique et dans une moindre mesure départemental⁹³ apprécient la relation directe et non hiérarchisée du fonctionnement des réseaux métiers. Ils constituent notamment un moyen de formation et de professionnalisation des personnels. Enfin, pour les opérateurs, les réseaux métiers animés par l'administration centrale s'appuient fortement sur des contenus techniques dont l'opérationnalité est effective dans les EPLE⁹⁴ et dans les établissements du supérieur. Ces réseaux fonctionnent fréquemment de manière cyclique selon les besoins. Ils sont perçus comme un signe d'identification et de reconnaissance par les acteurs locaux.

3.3.3. Des modes d'animation différents et déterminants pour l'efficacité du fonctionnement des réseaux métiers

Le bon fonctionnement des réseaux métiers est fortement dépendant de leur organisation, de la qualité de l'animation, du ciblage des interlocuteurs (référénts, animateurs locaux...) et du besoin, qui rythme le fonctionnement des réseaux et le rend permanent, cyclique ou ponctuel. Les réseaux sont donc plus ou moins actifs selon l'actualité des politiques publiques et des dossiers qui font l'objet d'une attention et d'un suivi politique particuliers.

Comme l'évoque la DGESCO auprès de la mission, la volumétrie et les périmètres d'activité des réseaux métiers engendrent des risques de doublon ou de chevauchement. Elle a ainsi travaillé à l'élaboration d'un guide sur l'animation et sur la cartographie des réseaux pour éviter qu'ils se chevauchent.

Dans l'enseignement supérieur, s'ajoutent à ces réseaux métiers, une multitude d'associations professionnelles (une par grande fonction et une par type de fonction d'élus) qui sont autant d'appuis officiels de l'administration centrale.

L'animation des réseaux métiers est un élément déterminant pour la qualité de la relation humaine qui se met en place, pour l'efficacité du fonctionnement et la qualité du résultat obtenu. Elle nécessite l'identification et la désignation aux échelons déconcentrés d'interlocuteurs aux dénominations très diversifiées qui ont le double statut de relai dans le fonctionnement et de pilote local du réseau (cf. infra). L'animation des réseaux s'appuie également sur le déploiement d'outils techniques permettant de faciliter et d'organiser la communication entre leurs membres. Ces outils, souvent numériques, constituent un élément indispensable au dynamisme du fonctionnement du réseau et contribuent aux travaux transversaux et verticaux entre les acteurs. À cet égard, les contraintes liées à la crise sanitaire et l'utilisation plus

⁹³ Les réseaux métiers pilotés et animés par l'administration centrale s'adressent essentiellement aux acteurs régionaux et académiques. L'échelon départemental est sensiblement moins pris en compte à l'exception de l'encadrement supérieur DASEN, ponctuellement SG de DSDEN.

⁹⁴ À titre d'illustration, l'animation du réseau métier des adjoints gestionnaires et comptables par la direction des affaires financières dans le cadre du déploiement des progiciels de gestion OPALE et OPERA dans le cadre de la modernisation de la fonction financière en EPLE.

systématique d'outils de visioconférence ont permis une modification des pratiques d'échanges au bénéfice de formats plus opérationnels et plus fréquents sur des questions structurantes qui intéressent à la fois l'administration centrale et les services et opérateurs déconcentrés.

3.3.4. Une tendance à une forte multiplication des référents qui conduit à une approche sectorisée des sujets

La mission s'est intéressée à l'identification de référents. La question d'une relation entre une administration centrale qui porte une politique publique nationale spécifique et un référent au niveau local relève d'une conception très largement descendante d'une relation entre l'administration centrale et les services déconcentrés et opérateurs.

Cet état de fait est significatif dans le secteur de l'enseignement scolaire. En académie le référent est une personne ressource en charge de la mise en œuvre d'une problématique ou d'une politique publique spécifique ou chargée de l'accompagnement d'une thématique particulière. Cela relève soit :

- d'une simple modalité d'identification d'un interlocuteur dédié pour une thématique spécifique de type référents égalité filles-garçons au sein des académies, référents harcèlement scolaire ou référents sûreté...
- de la transcription d'une obligation législative ou réglementaire qui impose la nomination de référents : référents défense et éducation nationale⁹⁵, référents laïcité chargés d'aider dans chaque académie les équipes à se former sur la pédagogie de la laïcité et faire vivre les principes dans les établissements ou référents déontologues⁹⁶.

À cet égard, il convient de noter une confusion possible avec la notion et le périmètre d'activité des « correspondants »⁹⁷ : correspondants nationaux et académiques pour l'éducation à la défense, correspondants académiques auprès des IA-IPR pour mettre en œuvre le pilotage d'un réseau, correspondant académique pour les sciences et technologie, correspondant académique et départemental à la sécurité routière...

Pour le domaine des politiques de jeunesse et des sports, l'une des particularités tient à l'identification et à la sollicitation de référents à la fois par les directions métiers des administrations centrales et par certains opérateurs dans le cadre de l'animation des réseaux métiers : l'Agence du service civique via notamment son pôle d'animation territoriale référent au sein des DRAJES et SDJES ou l'Agence nationale du sport avec ses conseillers experts haute performance et conseillers développement pratique du sport : un même agent peut être correspondant ou référent de l'ANS et référent « j'apprends à nager » ou référent SNU et référent FDVA⁹⁸. En outre, le nombre de référents au niveau déconcentré (régional ou/et départemental) est quasiment identique aux politiques publiques et dispositifs prioritaires. Ce qui pose la question des ressources dans la mesure où dans les SDJES, un même professeur de sport ou un même conseiller de jeunesse et d'éducation populaire peut être six ou sept fois « référent métier » sur des dispositifs différents, ce qui n'est pas viable sur la durée. Une réflexion est engagée sous l'égide du secrétariat général pour en diminuer drastiquement le nombre.

La mission observe qu'à l'instar des politiques jeunesse et sports, le cumul par la même personne de la fonction de référent pour différents dossiers s'identifie également dans les académies (notamment auprès des conseillers techniques des recteurs et des membres des corps d'inspection), départements et EPLE.

⁹⁵ Protocole d'accord interministériel du 20 mai 2016.

⁹⁶ Créé avec la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

⁹⁷ Le rapport IGAENR de 2016 relatif à la Mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche identifiait déjà les réseaux métiers qui « *apparaissent comme un instrument adéquat de dialogue et d'animation territoriale que cela soit avec les services déconcentrés ou avec les opérateurs. Ils permettent de mesurer le bon niveau de compromis entre les marges d'initiative des académies, l'autonomie des opérateurs et les impératifs de cohérence d'une politique nationale* ».

⁹⁸ SNU (service national universel) et FDVA (fonds pour le développement de la vie associative).

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, la notion de référent au sein des universités s'établit plus au niveau des vice-présidences non statutaires ou des chargés de mission auprès de la présidence : patrimoine, développement durable, sciences et société, égalités, responsabilité sociale etc.⁹⁹.

Au niveau de l'administration centrale, la notion de référent ne relève pas d'une approche analogue. Il n'existe pas d'identification systématique de référent, au sens d'un interlocuteur privilégié et identifié, à l'interface entre les services centraux, les services déconcentrés et les opérateurs, au service de ces mêmes services déconcentrés et opérateurs, cela relève souvent d'un implicite pour les directions métiers¹⁰⁰.

Le nombre de référents a tendance à se multiplier ces dernières années. Or, une des questions qui reste en suspens est le rôle dévolu au référent au niveau local : simple acteur qui rend compte de la mise en œuvre de politiques publiques ciblées ou mobilisation par l'administration centrale d'une expertise spécifique, qui maîtrise l'écosystème local et contribue à une mise en œuvre encore plus efficace des politiques publiques. Pour l'administration centrale, la mise en place d'un référent vis-à-vis des établissements dépend de l'objectif recherché : une prestation de service, un accompagnement spécifique dans un domaine donné¹⁰¹ ou une relation ouverte avec ses interlocuteurs.

La désignation des référents sectorisés avec le risque de fonctionnement en silos entre les différents échelons qu'elle engendre, nécessite l'organisation d'un système de report des informations « stratégiques » auprès des autorités politiques auxquelles est (sont) rattaché(s) le(s) référent(s). La mission a pu observer qu'en réalité, et comme pour les réseaux métiers, cette circulation de l'information est laissée à l'appréciation de chaque référent sans cadrage ou formalisation réelle.

4. Une organisation complexe dans chaque champ où les relations se superposent sans réflexion sur leur efficience

4.1. Une articulation entre les différentes relations qui manque de lisibilité, au risque d'une déperdition des informations

4.1.1. Des dispositifs nouveaux, qui ajoutent de la complexité, sans pour l'instant rendre explicite la complémentarité avec les outils existants

Le système de relations entre les différents acteurs, dans un contexte de paysage administratif qui n'est pas encore complètement stabilisé depuis la mise en place des régions académiques et le transfert des missions « jeunesse, engagement et sports », apparaît comme un système complexe, pas toujours compréhensible et lisible pour ses acteurs (cf. infra) d'autant que des modalités et des formats nouveaux s'y ajoutent.

L'articulation entre le DSGP (dialogue stratégique de gestion et de performance) et le DSR (dialogue stratégique régional) est insuffisante. La juxtaposition, les objectifs et la temporalité de ces deux dialogues entraînent encore de la confusion sur le lieu de gestion des dossiers et les acteurs en charge du dialogue pour certaines thématiques. Pour exemples, la carte des formations est encore traitée dans le cadre du DSGP alors qu'il s'agit d'un sujet régional. Les documents stratégiques régionaux pour le volet « jeunesse, engagement et sports », qui déclinent la directive nationale d'orientation en contextualisant la mise en œuvre de ses objectifs¹⁰², s'organisent autour de quatre axes thématiques, d'un axe transversal et d'un axe régional et doivent permettre aux régions académiques d'inscrire leurs missions dans une approche interministérielle, partenariale et territorialisée. Les axes 1 à 5 sont articulés autour de deux objectifs faisant référence à la

⁹⁹ Les universités disposant en la matière d'une relative marge d'appréciation pour les modalités de mise en œuvre de ces politiques au sein de leur établissement.

¹⁰⁰ Même si l'activité de certains services est dédiée explicitement à l'accompagnement : DGESCO service de l'accompagnement des politiques éducatives, DGESIP : conseillers d'établissement avec un rôle d'interface au sein de la mission d'expertise et de conseil auprès des établissements (MEC), sous-direction du pilotage des réseaux du sport à la DS ou bureau de l'animation territoriale à la DJEPVA.

¹⁰¹ Des initiatives visibles existent, telles la démarche de la DGESIP qui a mis en place un référent CVEC dédié lors de son lancement ou le travail initié autour de la rubrique « Offres de services de la DGESIP » de sa page internet avec l'identification explicite d'un correspondant ou la création d'adresses spécifiques par grandes thématiques (vie étudiante, formation, Ukraine etc..).

¹⁰² Directive nationale d'orientation des ministres du 26 août 2021.

directive nationale d'orientation et pour chaque objectif les régions académiques doivent identifier les mesures prioritaires retenues sur le territoire, les parties prenantes à mobiliser, les indicateurs à suivre et à atteindre et les échéances fixées mais ces éléments ne sont pas repris pour la partie académique dans le DSGP.

Dans la pratique, le recteur de région académique peut arbitrer la mise en place d'orientations politiques dans les domaines évoqués mais il dépend des autres recteurs d'académie pour leur mise en œuvre réelle¹⁰³. Le DSR permet de constater que tous les recteurs d'une même région académique peuvent être d'accord sur les grandes orientations mais que la discussion sur les moyens est renvoyée à une discussion académique ultérieure. De plus, la participation à ces dialogues est asymétrique : tous les recteurs participent aux DSR, mais pas les IA-DASEN alors que le domaine « jeunesse, engagement et sports » les concerne directement ; seul le recteur de région académique participe aux DSGP des académies composant la région alors que tous les recteurs y trouveraient un intérêt. Cette incohérence trouve sans doute sa source dans le fait que la politique académique continue de primer sur la politique régionale, malgré la réforme territoriale, les moyens demeurant au niveau académique ce qui conditionne la mise en œuvre des politiques académiques comme régionales.

À cela s'ajoute le fait qu'il existe plusieurs dialogues :

- en automne organisé et coordonné par la DGESCO mais co-construit par les directions et les académies ;
- au début d'année civile sur les feuilles de route des régions académiques sous la direction du secrétariat général ;
- au printemps d'une part sous la direction de la DAF, de la DGRH et de la DGESCO sur le bilan financier N-1 et les problématiques RH et d'autre part sur la formation continue des personnels piloté par la DGESCO avec l'appui de la DGRH ;
- en mai-juin sur les fonctions supports (P214) organisé par le SAAM.

Dans tous les champs, la création de nouveaux dialogues s'est faite sans préciser de manière stable et claire les liens avec les dialogues déjà existants. Elle n'a pas été non plus l'occasion de construire une articulation entre les dialogues stratégiques qui définissent des objectifs à atteindre et l'attribution des moyens. Cette double déconnexion complexifie le système dans son ensemble et de là son pilotage et la visibilité sur les marges d'autonomie laissées réellement aux acteurs locaux.

4.1.2. Les canaux de communication institutionnelle tenant compte de la réforme territoriale sont précisés mais pas complètement suivis

Un important travail est conduit en continu par les directions d'administration centrale, avec l'appui et l'impulsion du secrétariat général, pour l'amélioration des circuits d'information notamment dans la perspective d'atteindre l'ensemble des destinataires concernés dans une chaîne administrative qui a connu des modifications substantielles avec la création des régions académiques et l'intégration des services de la jeunesse, de l'engagement et des sports.

Une note de service¹⁰⁴ de juin 2021 consacre une annexe spécifique à la procédure de diffusion des instructions aux services déconcentrés pour le champ jeunesse, engagement et sports en distinguant précisément par nature de document l'autorité compétente, l'autorité émettrice et l'autorité destinataire, le signataire ainsi que les destinataires en copie ou copie pour information. Cette note de service par son aspect très opérationnel est précieuse en la matière, elle précise les circuits de communication institutionnelle selon l'objet et selon le destinataire¹⁰⁵. Pour le champ de l'enseignement scolaire et de

¹⁰³ Aussi et surtout parce que les BOP « métiers » sont gérés par les académies. Sans la gestion des moyens, la mise en œuvre des politiques régionales académique est fortement affaiblie.

¹⁰⁴ Note de service du 3 février 2022 relative à l'animation territoriale des missions jeunesse, engagement et sports.

¹⁰⁵ « Les instructions et les communications signées par délégation d'un ministre à un niveau direction d'une direction d'administration centrale ou d'un opérateur sont exclusivement transmises à partir d'une boîte aux lettres habilitée pour les listes de diffusion officielles sensibles. Les communications opérationnelles ou techniques transmises aux DASEN sont adressés pour information aux

l'enseignement supérieur, une note de la secrétaire générale en date du 16 juillet 2020¹⁰⁶ et adressée aux directions d'administration centrale ainsi qu'aux partenaires internes et externes¹⁰⁷ des MENJS et MESRI précise les principes et la mise en œuvre de la réforme et émet des recommandations sur les modalités de communication avec les services déconcentrés. Plus récemment, le 29 septembre 2021, les deux directeurs de cabinet des ministres ont rappelé à ces directions les termes de cette note en insistant sur les « *obligations d'adapter les destinataires des notes et correspondances aux exigences de la nouvelle gouvernance et de la nouvelle cartographie des compétences mises en place* » au 1^{er} janvier 2020.

Ce rappel fait écho aux différents constats des acteurs de terrain sur les difficultés à exercer leurs missions : soit faute d'être destinataires des informations les concernant directement ; soit parce qu'ils ne sont pas suffisamment intégrés dans la boucle des attributions malgré les responsabilités exercées ; soit enfin qu'une diffusion trop large, sans indication de niveau hiérarchique, ne permette pas l'exercice effectif de leurs responsabilités, chacun se sentant responsable de la correspondance reçue. Les circuits de diffusion et d'information manquent encore de clarté et nuisent ainsi à la mise en œuvre effective des compétences et des responsabilités associées à la réforme territoriale.

La mission n'a pas connaissance d'une communication en direction des présidents d'université et directeurs d'école alors que dans le domaine de l'ESRI, les attributions des recteurs ont sensiblement évolué, les recteurs d'académie n'étant plus depuis le 1^{er} janvier 2020 chancelier des universités et les recteurs de région académique ayant la responsabilité du dialogue stratégique et de gestion, avec le concours pour certaines régions de recteurs délégués à l'ESRI. Si la transition s'est déroulée très facilement s'agissant par exemple du contrôle de légalité ou du contrôle budgétaire, les évolutions ont pu être plus complexes dans d'autres champs. Pour illustration, une note de service concernant les BTS¹⁰⁸ ne prévoit pas la diffusion aux présidents d'université qui, même s'ils n'organisent pas ces formations courtes dans leurs établissements, reçoivent en reprise ou poursuite d'études ces mêmes étudiants. Or, le relais assuré par le rectorat de région académique n'est, semble-t-il, pas systématique. À l'inverse, lorsque les services de la DGESIP écrivent aux présidents d'université, ils mettent en principe en copie le recteur délégué ou le recteur de région académique.

Il en va de même de certains textes dont le champ couvre l'ensemble des secteurs enseignement scolaire, jeunesse, enseignement supérieur, sports mais qui peuvent ne pas encore intégrer tous les acteurs de ces champs. La circulaire de rentrée du MENJS-DGESCO¹⁰⁹, alors qu'elle prévoit un niveau très fin de destinataires qui va du directeur d'école aux professeurs et aux personnels administratifs, sociaux et santé, ne prévoit toujours pas comme destinataires les personnels de jeunesse, engagement et sports, pourtant parties prenantes de la fonction éducatrice.

Pour les champs « jeunesse et sports », la note de service de juin 2021 indique que les directions d'administration centrale, dans le cadre de l'animation de thématiques et de métiers, s'appuient sur l'envoi « de newsletters ou d'autres supports de communication, et le cas échéant, l'animation d'espaces collaboratifs », via des listes de destinataires clairement identifiées. Ainsi, le travail de réflexion sur des vecteurs de communication plus ciblés qui relèvent de l'animation métiers passent par une stratégie réfléchie de diffusion. Par exemple, le « Flash info établissements publics » du ministère délégué des sports, qui constitue un outil de communication sécurisé et structuré hebdomadaire entre la direction des sports et ses établissements publics et qui abordent l'ensemble des champs formation, haut-niveau, enjeux financiers, politiques publiques du sport et veille réglementaire, au-delà du réseau des établissements sport et de leurs

RRA et aux SGRA et de la même manière les communications opérationnelles ou techniques transmises aux conseillers de DASEN, chefs de SDJES sont adressés pour information aux DASEN, SGRA et DRAJES ».

¹⁰⁶ SG / MCAA / OC n° 2020-007 relative à l'évolution de l'organisation territoriale des MENJ et MESRI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

¹⁰⁷ Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), conseil pour l'évaluation de l'école (CEE), Haut conseil pour l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), conseil supérieur des programmes (CSP), notamment.

¹⁰⁸ Note de service du 3 février 2022 relative à la mise à jour des groupements de spécialités de BTS pour l'évaluation ponctuelle en mathématiques à la session d'examen 2022.

¹⁰⁹ Circulaire de rentrée MENJS-DGESCO du 23 juin 2021.

agents, inclut désormais les DASEN en responsabilité hiérarchique des SDJES. Il conviendrait qu'il en soit de même pour le « Flash Info DTN¹¹⁰ ».

Un autre facteur de complexification réside dans le fait que dans les champs jeunesse, vie associative, engagement et sports, les deux agences (ANS et ASC) peuvent directement produire des notes de service et des instructions à destination de leurs interlocuteurs pour préciser des dispositifs, rappeler des procédures ou lancer des appels à manifestation d'intérêt ou de projets, sans passer par l'intermédiaire des directions métiers concernées de l'administration centrale. Pour exemple en février 2022, l'Agence nationale du sport a élaboré et diffusé une note relative à sa politique en faveur des projets sportifs fédéraux et stratégies de labélisation¹¹¹. Cette note a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre des orientations et des directives liées à la mise en place des projets sportifs fédéraux (PSF) et des stratégies de labellisation, votées par son conseil d'administration (CA) dans le cadre de la stratégie définie par l'État et de la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'Agence et le ministère délégué chargé des Sports pour la période 2021-2024. Cette note est adressée directement aux préfets de région et de département, aux directeurs d'établissement, aux recteurs d'académie mais pas aux recteurs de région académique, ni pour copie ou information à l'administration de tutelle (direction des sports).

Une (re)mise à plat des circuits des quatre champs ministériels à l'aune de la réforme territoriale et ses effets sur chaque niveau opérationnel s'avère nécessaire afin d'identifier les articulations bilatérales entre les champs (éducation et jeunesse-engagement-sports, jeunesse-engagement-sports et enseignement supérieur, éducation et enseignement supérieur) pour la bonne information de ceux qui sont concernés et l'adéquation avec la réalité de terrain.

4.2. Des pratiques qui interrogent sur la plus-value de ces relations pour le fonctionnement du système dans son ensemble

4.2.1. Des outils d'aide au suivi des politiques publiques sous exploités par manque de maîtrise

Les auditions menées par la mission ont mis en avant une sous-exploitation des données de pilotage pour l'établissement des relations entre les échelons administratifs :

- soit que les modalités de recueil de ces informations sont chronophages : notamment la multiplication d'enquêtes au détriment de l'exploitation des informations contenues dans les systèmes d'information ; une méthodologie d'échantillonnage insuffisamment utilisée ; l'imprécision sur les objectifs recherchés des indicateurs.

Malgré un réel effort de rationalisation de l'administration depuis plusieurs années, le nombre d'enquêtes demeure important¹¹². La mission observe que cet effort de rationalisation peut être battu en brèche par les évolutions des politiques publiques, chacune portant son lot de réformes ou de dispositifs nouveaux, ou encore d'évolutions réglementaires et statutaires nécessitant un suivi ministériel ou interministériel. Ces dernières années, les ex OVQ¹¹³ ont ajouté à cette inflation, avec un rythme de suivi très resserré.

- soit que leur utilisation interroge leur positionnement et exploitation réelle pour chacun des acteurs. En effet, l'appropriation et la compréhension des indicateurs pourraient aider à développer davantage leur utilisation dans le pilotage, dans une démarche qui allie suivi, évaluation et stratégie, tant pour les structures qui en tirent des analyses globales que pour celles qui les alimentent : à quoi servent-ils ? que veulent-ils dire ? que peut-on en faire ?

Les critiques en direction des indicateurs sont multiples : une analyse insuffisamment contextualisée, la réalité du terrain étant plus complexe que l'indicateur lui-même ; une absence de hiérarchisation avec une

¹¹⁰ Directeur technique national.

¹¹¹ Note n° 2022-DFT-02 du 18 février 2022 relative à la politique de l'Agence en faveur des projets sportifs fédéraux et stratégies de labélisation pour l'année 2022.

¹¹² 121 enquêtes programmées ont été recensées par l'étude menée en 2020-2021 par la cellule des consultants internes du secrétariat général sur le seul périmètre de l'éducation nationale ; auxquelles il faut ajouter une trentaine non planifiées, d'autres sollicitations pour des besoins de structures différentes (IGÉSR, collectivités, interministériel, parlement, etc.) et les enquêtes des services académiques eux-mêmes en direction des EPLE ou écoles soit pour répondre à des enquêtes nationales soit pour leurs propres besoins.

¹¹³ OVQ : objet de la vie quotidienne.

volonté d'absolu, chaque métier considérant son périmètre comme important ; des mesures d'impact des politiques publiques peu référencées (sauf pour les évaluations nationales dans le premier degré et en sixième). Une des questions posées par l'utilisation de l'indicateur est l'objectif recherché : est-il conçu pour assurer le suivi d'une politique, son évaluation ou pour proposer une démarche comparative ?

Encadré 2 : Un effort de rationalisation sur le périmètre de l'éducation nationale

Au début des années deux mille dix, la DGESCO a entrepris un travail de rationalisation des enquêtes diligentées auprès des services déconcentrés, des établissements scolaires et écoles et de plus grande automatisation du recueil d'informations (construction de l'outil ORQUESTRA). L'objectif était de maîtriser le nombre d'enquêtes réalisées, leur structuration et leur anticipation ainsi que la réutilisation de données disponibles, notamment dans les systèmes d'information. À titre illustratif, la DGESCO signale que « *l'utilisation systématique de l'application Siecle Orientation dans toutes les académies par les EPLE (...) a permis de ne plus faire d'enquête directe par remontée de tableaux excel et de proposer un outil décisionnel partagé pour le pilotage de la procédure d'orientation déclinable aux niveaux national, région académique, académie, département et établissement* »¹¹⁴.

Cette démarche a permis de réduire en 10 ans le nombre d'enquêtes de « *150 intentions d'enquêtes en 2011 à une moyenne de 40 enquêtes annuelles* ». Une charte à ce sujet ainsi que la publication d'un planning prévisionnel annuel des enquêtes ont été élaborées avec les académies.

Plus récemment en 2020-2021, à la demande du cabinet du ministre ENJS, le secrétariat général a lancé une étude sur la rationalisation des enquêtes avec la volonté de réduire encore la charge pesant sur les académies et notamment les établissements et les écoles. Il s'est agi de mettre en lumière les difficultés et d'élaborer un plan d'actions pour y répondre. Ce plan est en cours de mise en œuvre et prévoit notamment une plus grande centralisation des enquêtes avec la désignation d'un référent par direction, l'homogénéisation des processus d'élaboration des enquêtes et la professionnalisation de leur conception, un renforcement des données existantes dans les systèmes d'information et une clarification des règles de remplissage des outils et leur mise à jour¹¹⁵.

4.2.2. Une connaissance partielle du fonctionnement et des contraintes des uns et des autres

L'administration centrale est perçue par les services déconcentrés et les opérateurs comme complexe, les organisations sont peu lisibles, très segmentées et peu articulées. L'une des contraintes principales de l'administration centrale, peu visible de ses interlocuteurs externes, et parfois des interlocuteurs internes également, tient à son implication dans des problématiques interministérielles fortes. Source d'incompréhensions avec les acteurs locaux, ces problématiques ont des effets sur les politiques ministérielles, particulièrement dans les fonctions support et réglementaires (ressources humaines, finances, immobilier, achat public etc.) avec des acteurs majeurs au sein de l'administration en charge des finances publiques ou encore dans le domaine de la modernisation des politiques publiques portée au plus haut niveau de l'État (déconcentration, allègement, simplification, mutualisation, etc..) dont certaines orientations nationales¹¹⁶ s'imposent aux ministères. L'impact de l'interministériel, parfois mal expliqué aux opérateurs et services déconcentrés, peut amener à des tensions ; par exemple, dans le domaine de l'enseignement supérieur, la refonte du régime indemnitaire des personnels BIATSS¹¹⁷, mise en œuvre suite à la loi de programmation de la recherche a nécessité pour les EPSCP de remonter l'information sur l'intégralité des primes versées pour chaque agent, afin que la DGRH puisse s'assurer d'une certaine péréquation entre les revalorisations accordées au sein des rectorats et par les établissements, les personnels BIATSS étant actifs dans les deux ministères. Cette demande a été très mal vécue et incomprise par les EPSCP, qui avaient depuis plusieurs années, mis en place un système de revalorisation des primes, lors de la mise en place du Rifseep¹¹⁸.

Cet exemple est symptomatique de tensions entre les établissements autonomes et l'administration qui doit gérer des politiques nationales, en l'occurrence des corps à compétence nationale. Les exemples sont nombreux également dans l'enseignement scolaire pour lequel les contraintes imposées par le ministère

¹¹⁴ Entretien avec la DGESCO.

¹¹⁵ SG / CCI avril 2021.

¹¹⁶ On se référera notamment aux derniers programmes successifs : RGPP, MAP, AP 2022.

¹¹⁷ Personnels non enseignants ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques (BIATSS).

¹¹⁸ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

chargé des finances ou de la transformation de la fonction publique ne sont pas en ligne avec les besoins locaux en termes de ressources humaines.

L'organisation d'une académie n'est pas non plus aisée à comprendre pour une administration centrale ou un opérateur. Elle peut amener à des incompréhensions mutuelles en termes d'analyse (par exemple, sur les indicateurs de gestion et de performance qui font appel à des sources académiques, parfois peu lisibles des acteurs en administration centrale) ainsi que dans la mise en œuvre opérationnelle d'une politique publique, les académies recevant des instructions nombreuses, toutes au même niveau de priorités (cf. supra). S'y ajoute la nécessité de tenir compte des partenaires institutionnels des académies ou régions académiques, que sont les collectivités territoriales d'une part et les autres services de l'État d'autre part. Dans le domaine de la jeunesse et des sports par exemple, les services préfectoraux sont partie prenante, voire en responsabilité directe ou fonctionnelle, de pans importants de ces politiques.

Du côté des opérateurs (EPL ou universités et établissement d'enseignement supérieur), deux regrets s'expriment : d'une part l'absence de guichet unique, d'autre part, le manque de vision globale d'un établissement par les acteurs académiques et centraux. Le guichet unique permettrait de lever les difficultés de lecture de l'organisation de l'administration centrale et de prendre l'établissement dans sa globalité en faisant un lien avec les multiples problématiques. Au-delà, ce qui pose le plus de difficultés aux opérateurs concerne leur autonomie, dont ils considèrent qu'elle est peu prise en compte voire parfois niée dans les orientations qui sont prises, les lignes directrices sont très, voire trop précises et dépassent le seul cadre général. Pour les EPL, s'y ajoute l'insuffisante attention portée à la collectivité de rattachement, partie prenante de son fonctionnement.

La mission propose d'institutionnaliser les parcours professionnels entre l'administration centrale et les échelons territoriaux afin de développer une meilleure connaissance des différents échelons, et d'offrir à tout nouveau dirigeant, et à son équipe, une formation spécifique sur l'organisation, le rôle et le fonctionnement des structures administratives ministérielles.

4.2.3. Une dimension pluriannuelle des politiques publiques insuffisamment prise en compte dans la relation entre niveaux d'acteurs

Il est un constat partagé par les différents échelons administratifs : une politique publique doit pouvoir s'inscrire dans la durée, collectivement définie au travers d'outils de pilotage partagés.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, c'est le contrat d'établissement qui porte cette dimension pluriannuelle. L'introduction d'un dialogue stratégique et de gestion annuel au côté du contrat quinquennal vise à articuler les deux temporalités : une programmation pluriannuelle et un suivi annuel, pouvant ajuster ou corriger la trajectoire pluriannuelle. À date, cette organisation n'est pas arrivée au bout de sa logique. Les lois récentes (ORE, LPR, réforme des études en santé), ayant des objectifs pluriannuels, l'annualité budgétaire n'est pas un frein en soi, et ses contraintes peuvent être surmontées. Les opérateurs rencontrés revendiquent d'être évalués à la lumière d'une stratégie pluriannuelle, dans le cadre de leur autonomie et de la responsabilité qui l'accompagne. Cela suppose d'établir des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens comme cela se pratique dans d'autres environnements (INRAE, École polytechnique par exemple) alors qu'à ce jour, peu nombreux sont les projets qui ont un caractère pluriannuel (ex : les projets de recherche (ANR, PIA) et projets d'investissement).

La logique est la même dans le domaine de l'enseignement scolaire, les réformes engagées étant par nature pluriannuelles (réforme du baccalauréat et du lycée général et technologique, transformation de la voie professionnelle, mesures dans le premier degré, etc.), elles se déploient sur la durée et leurs résultats (performance) ne peuvent souvent être évalués qu'après avoir déployé l'ensemble de la réforme. Or, la continuité des stratégies régionales et académiques d'un dialogue à l'autre n'est pas garantie. L'évolution et la variabilité des sujets abordés d'une année à l'autre n'assure pas le suivi des actions déployées dans le temps par les académies.

La conduite des politiques publiques, sous couvert de l'annualité des budgets et de la nécessité de communiquer sur des résultats positifs, s'éloigne souvent de cet objectif dans une recherche de résultats rapides, la plupart du temps impossibles à évaluer qualitativement.

5. Dans un contexte d'évolution forte, un positionnement en cours de définition des acteurs qui contribue à complexifier le système relationnel

5.1. Une réorganisation territoriale qui rapproche les MENJS et MESRI de l'organisation des autres services de l'État, mais qui n'est pas allée au bout de la logique initiale

La mission sur la réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation¹¹⁹ rappelait en 2018 la genèse de la création des régions académiques par le décret du 10 décembre 2015 ; celle-ci s'inscrivait dans le cadre de l'évolution globale de la carte des services de l'État en région impulsée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹²⁰, et ayant abouti à un redécoupage de la France métropolitaine en treize régions, à la place des vingt-deux régions préexistantes. Les rédacteurs du rapport précisait : « *alors que la plupart des administrations publiques se sont alignées sur cette nouvelle carte des régions en simplifiant leurs organisations administratives au niveau régional, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, alors unifié, a préféré conserver une organisation territoriale autour de vingt-six académies métropolitaines qui (...) ont été regroupées au sein de treize régions académiques, qui peuvent être mono ou pluri-académiques et qui correspondent aux nouvelles régions créées par la loi du 7 août 2015, avec à leur tête un recteur de région académique* ». À l'issue de ses travaux, la mission constatait que cette organisation devait évoluer car elle demandait « *une débauche d'énergie pour fonctionner imparfaitement* » et préconisait de « *passer à une nouvelle étape* » devant « *permettre un fonctionnement plus lisible, plus opérationnel, et plus rationnel* ».

Dans la suite de ce rapport, les ministres prenaient la décision à l'été 2018 de mettre en place 13 académies dirigées par 13 recteurs d'académie. Les objectifs de la réforme visaient à « *avoir des organisations plus efficaces et plus efficientes, de faire confiance aux acteurs, de remonter au niveau académique uniquement les décisions qui le justifient en termes d'efficacité et de performance* ». Dans la lettre adressée aux recteurs de région académique, les ministres précisait notamment : « *si les fonctions de gestion ont vocation à être mutualisées à l'échelle académique, le rôle de pilotage pédagogique des DASEN et des inspecteurs sera renforcé* » tandis que dans l'enseignement supérieur, l'objectif était de « *renforcer les capacités d'action* » des recteurs notamment en vue « *d'éclairer les choix à opérer dans le cadre d'un dialogue annuel avec les établissements* ». Avec cette fusion, l'organisation des MENJS et MESRI rejoignait celle des autres services de l'État.

Début janvier 2019, ce projet de fusion des académies était abandonné, l'ensemble des académies existantes demeurant en place, avec néanmoins des objectifs de nouvelle gouvernance et de nouvelle organisation des services déconcentrés identiques à ceux qui étaient poursuivis dans le cadre de la fusion :

- améliorer la fluidité et la clarté des processus de décisions par rapport à la situation actuelle¹²¹ ;
- conforter le continuum enseignement scolaire - enseignement supérieur-recherche-innovation¹²² ;
- favoriser la constitution d'équipes régionales de haut niveau sur les politiques stratégiques ;

¹¹⁹ IGAENR (2018). La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Rapport n° 2018-029.

¹²⁰ Dite loi NoTRE.

¹²¹ Il s'agit de donner un pouvoir décisionnel ou d'arbitrage au recteur de région académique en s'inspirant de ce qui existe pour le préfet de région, qui est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région et a autorité sur les préfets de département, sauf dans des matières limitativement énumérées, qui se rapportent principalement au maintien de l'ordre public.

¹²² Ce qui implique que les services académiques renforcent leur action dans la participation au dialogue de gestion annuel et au dialogue contractuel avec les établissements, le contrôle de légalité et contrôle budgétaire des opérateurs, le suivi de l'enseignement supérieur privé, la fonction de chancelier des universités au sein des instances des établissements d'enseignement supérieur, l'orientation dans le cadre du continuum enseignement scolaire-enseignement supérieur, l'interlocuteur de premier niveau sur l'ensemble des questions ESRI pour les établissements.

- favoriser la mutualisation inter-académique des fonctions de soutien (concours, immobilier, fonctions juridiques et statistiques, systèmes d'information, achats...) pour permettre la constitution de pôles d'expertise dépassant la taille critique.

Pour répondre à ces objectifs, le principe d'un recteur de région académique (RRA), aux compétences renforcées, représentant de droit commun des ministres chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur et de la recherche et d'un recteur d'académie bénéficiant de compétences d'attribution est fixé. Ces compétences d'attribution maintenues au niveau académique concernent ce qui a trait aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL), aux ressources humaines et à la gestion du premier et du second degré : recrutement et gestion des personnels (sous réserve des compétences du ressort national), allocation des moyens, contrôle de légalité, sécurité des EPL.

Ce changement majeur dans la gouvernance et le pilotage s'est accompagné d'évolutions profondes en matière d'organisation des services académiques, à travers deux grands types de mutualisation : des services régionaux obligatoires, placés sous l'autorité du RRA, sont créés par décret ; des services inter académiques, obligatoires ou facultatifs, peuvent être placés dans l'une ou l'autre des académies et répartis sur plusieurs sites académiques.

Enfin, cette réforme a été complétée par le transfert des missions jeunesse et sports au sein du MENJS le 1^{er} janvier 2021.

La réorganisation territoriale des MENJS et MESRI a permis d'installer un acteur régional unique comme interlocuteur territorial du préfet de région et du président de la collectivité régionale. Les sujets régionaux peuvent ainsi être traités à ce niveau, en cohérence avec l'administration territoriale de l'État d'une part et en lien avec les compétences de la Région pour les domaines partagés d'autre part. À titre d'illustrations, peuvent être citées pour l'enseignement scolaire, la carte des formations professionnelles ou l'orientation scolaire.

Dans les domaines de la jeunesse et des sports, le schéma organisationnel des services déconcentrés du MENJS a facilité le transfert des missions, qui s'exercent au niveau régional et au niveau départemental, tout en maintenant un lien fonctionnel important avec les préfets.

Si les structures nouvelles sont globalement installées, leur fonctionnement n'est pas encore complètement stabilisé et approprié par l'ensemble des acteurs concernés que ce soit au niveau local ou au niveau national. Cette situation a un impact sur le système relationnel global en raison de l'instauration de nouveaux acteurs, de nouveaux services et d'une administration centrale qui n'a pas intégré les nécessaires évolutions organisationnelles que la réforme engendre.

5.2. Dans le contexte de la réforme territoriale, le rôle et l'articulation des acteurs en présence restent flous, ou sources d'interprétations multiples

Les mesures nouvelles d'organisation dans le cadre de la réforme territoriale de l'État ont contribué à augmenter le nombre de parties prenantes et les relations internes aux régions ne sont pas encore parfaitement clarifiées et stabilisées, ce qui contribue à complexifier l'organisation relationnelle avec l'administration centrale et interroge sur les marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés.

5.2.1. Le recteur de région académique peine à prendre sa place entre l'administration centrale et les opérateurs dans le champ de l'enseignement supérieur

5.2.1.1 Des recteurs de région académique aux pouvoirs limités

La circulaire du 7 avril 2021¹²³ précise en introduction que la nouvelle organisation territoriale issue de la réforme mise en œuvre le 1^{er} janvier 2020 s'est traduite par le renforcement de la capacité d'action et d'expertise des recteurs de région académique, chanceliers des universités, afin d'améliorer dans les territoires le pilotage stratégique des missions liées à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

¹²³ Circulaire du 7 avril 2021 relative à l'articulation des compétences en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation dans les régions académiques. On pourra noter le caractère tardif de la circulaire, quatorze mois après la nomination des recteurs délégués. La crise sanitaire peut toutefois en partie expliquer ce délai.

L'action du niveau régional porte ainsi, particulièrement, et donc sans exclusivité, sur les politiques de site et le suivi des établissements expérimentaux ; le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des EPSCP ; le dialogue contractuel conduit tous les cinq ans avec les établissements d'enseignement supérieur ; le dialogue stratégique et de gestion conduit annuellement avec l'ensemble des établissements publics sous tutelle du MESRI ; le déploiement des politiques prioritaires de l'État en matière d'enseignement supérieur (notamment orientation, réussite des étudiants, vie étudiante) ; et, dans le respect des attributions des préfets, le suivi des programmes d'investissements d'avenir et la politique immobilière.

Dans les faits, les missions de contrôle budgétaire et de contrôle de légalité confiées aux recteurs de région académique depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies, et confirmées par la réforme sont bien installées. De surcroît, le recteur de région académique ou son représentant est désormais systématiquement invité à échanger avec le comité de visite du HCÉRES dans le cadre de l'évaluation des établissements.

Pour le reste, les recteurs de région académique n'ont pas encore le positionnement et le champ d'actions voulus par la réforme. Ils ne sont pas l'interlocuteur principal des établissements, contrairement au fonctionnement de l'enseignement scolaire. Cette situation s'explique en partie par le nombre et la taille des acteurs, dont certains ont une envergure nationale. Elle est liée également au fait que les recteurs de région académique n'ont pas un pouvoir de décision fort, notamment pour les deux relations essentielles pour les établissements d'enseignement supérieur que sont la contractualisation (ils peuvent assister aux discussions à l'invitation de la DGESIP) et le dialogue stratégique de gestion où ils animent les discussions sans pouvoir décisionnel. En effet, dans ce dernier cas, les arbitrages et attributions définitives des crédits demeurent au niveau central, après analyse des propositions des établissements par ses services et les conseillers de site et ce malgré un travail préalable important de synthèse et de classement des projets par les services rectoraux de région académique.

Là encore la comparaison avec l'enseignement scolaire montre des pratiques très différentes, même si la mission a conscience que les situations ne sont pas strictement comparables, les EPLE et les EPSCP n'ayant pas les mêmes statuts et les arbitrages financiers par établissement n'étant pas de même volume.

Les entretiens menés par la mission avec l'ensemble des acteurs de l'écosystème confirment cette situation et mettent en avant, de manière récurrente, trois critiques principales faites aux recteurs de région académique et à leurs services dans le domaine de l'enseignement supérieur¹²⁴ : la faiblesse des moyens d'actions à disposition¹²⁵, leur manque d'information et de valeur ajoutée pour les établissements et leur pouvoir de décision considéré comme très limité, ce qui détonne avec les attributions qui sont attachées à la fonction de recteur dans les premier et second degrés.

Ainsi, dans ce paysage administratif non encore stabilisé, deux difficultés perdurent : la possibilité pour le niveau régional d'apporter durablement une plus-value dans la chaîne administrative et une reconnaissance pérenne de sa légitimité par l'administration centrale.

Pour la DGESIP, les rectorats de région académique assurent des missions qu'elle ne serait pas en mesure de mener étant donné le nombre d'établissements, particulièrement depuis la mise en place des DSG, sans pour autant qu'elle se soit dessaisie du pouvoir décisionnel.

Cette centralisation des décisions est justifiée par l'administration centrale pour assurer une égalité de traitement dans les procédures décisionnelles et une péréquation financière entre les régions. La mission considère que ces deux arguments pourraient être levés au profit d'une décision déconcentrée en clarifiant les critères de sélection des projets, les règles d'allocation des moyens et en déterminant des enveloppes budgétaires par région académique.

À ce jour, la région académique n'a pas encore vraiment trouvé sa place à la jonction de deux forces fondamentales : les universités autonomes et l'échelon national. Historiquement, les responsables des

¹²⁴ Ces critiques ont essentiellement été adressées à la mission à propos des recteurs délégués à l'ESRI. Or, comme leurs attributions relèvent des recteurs de région académique, elles s'appliquent d'une manière générale au niveau régional.

¹²⁵ Les nouvelles missions confiées au rectorat de région académique n'ont pas été complètement accompagnées des moyens notamment humains pouvant permettre de les assurer de manière efficace, en matière d'expertise, de conseil, d'analyse, etc. D'où la nécessité de disposer de services solides pour exercer ces missions.

universités ont l'habitude de s'adresser directement à la DGESIP ou au cabinet de la ministre (pour les plus importantes d'entre elles) pour régler une question budgétaire ou stratégique sans passer par le niveau rectoral dont ils savent que malgré la réforme, il ne pourra pas leur apporter directement la réponse souhaitée.

L'appréciation du rôle du niveau régional par les opérateurs dépend de plusieurs paramètres (contexte local, lien interpersonnels, ...) : rôle de « boîte aux lettres » ou simple « courroie de transmission », il est parfois perçu comme un niveau intermédiaire qui n'apporte que peu de bénéfices et dont on pourrait se passer. A *contrario* dans certains territoires, il apparaît comme un acteur aidant, facilitateur. La mission considère qu'il y a un enjeu à clarifier les missions et les pouvoirs de décision des services déconcentrés pour simplifier les relations entre les acteurs concernés d'autant que si les recteurs d'académie n'ont plus de compétences dans l'enseignement supérieur depuis la réforme territoriale, il paraît difficile de ne pas les associer sur des sujets concernant l'orientation, et plus largement les enjeux du bac – 3 / bac + 3.

5.2.1.2 Une situation exacerbée dans les régions où un recteur délégué à l'ESRI est présent

Les constats faits pour le recteur de région académique sont exacerbés dans les sept régions où sont présents des recteurs délégués à l'ESRI, nommés pour la première fois en février 2020, dans le cadre de la réforme territoriale. L'installation politique de ces recteurs¹²⁶ est limitée du fait de leur positionnement juridique, sous la responsabilité des recteurs de région académique, ce qui explique les tensions qui peuvent s'exprimer sur les responsabilités de chacun. En effet, ce sont ces derniers qui définissent les activités décrites ci-dessus (cf. 5.2.1.1) que les premiers prennent en charge.

La relation descendante et ascendante dans la chaîne administrative entre administration centrale, recteur de région académique, recteur délégué pour l'ESRI et opérateurs (principalement universités) dépend pour partie des attributions que le recteur de région académique octroie au recteur délégué et pour partie de la manière dont ce dernier s'en empare. Les recteurs délégués pour l'ESRI ne se conçoivent pas comme des conseillers des présidents d'université mais plutôt comme des « ambassadeurs bi-relationnels » vis-à-vis des universités mais aussi vis-à-vis du MESRI, en mesure de faire remonter des remarques et réflexions, y compris politiques, venant des acteurs locaux. Ce positionnement correspond pour partie aux attributions des conseillers d'établissement ou de site, placés auprès de la DGESIP¹²⁷. En région, les responsables universitaires interrogent de fait la valeur ajoutée d'un recteur par rapport au conseiller d'établissement, quand ils ne questionnent pas le rôle de ce dernier. Il semble que la complémentarité entre les deux fonctions ne donne réellement satisfaction qu'en Île-de-France, eu égard au nombre d'établissements d'enseignement supérieur sur ce territoire. La situation est toutefois complexe puisque les périmètres des deux fonctions ne sont pas strictement identiques : les conseillers ont également un rôle de conseil auprès des présidents des établissements, en tant que pairs alors que les recteurs délégués, par délégation du recteur de région académique exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire.

La mission considère qu'au regard des attributions confiées aujourd'hui au niveau régional, la fonction de recteur délégué apparaît surdimensionnée et ne justifie pas ce titre. En revanche, s'il était envisagé de renforcer les prérogatives du recteur de région académique, notamment en matière décisionnelle et financière dans le champ de l'enseignement supérieur, une fonction de recteur délégué pourrait venir en appui de la politique régionale. Cette organisation ne vaudrait que pour les seules régions pluri-académiques.

¹²⁶ Les recteurs délégués à l'ESRI ont relaté à la mission les propos tenus par la ministre lors de leur installation, considérant qu'ils seraient les « bras armés » de l'ESRI sur le terrain.

¹²⁷ L'Île-de-France fait figure d'exception sur ce sujet car la charge de travail est telle que l'articulation des actions du recteur délégué et des conseillers d'établissement était nécessaire pour que chacun réussisse à mener sa mission à bien. Leur complémentarité s'est imposée naturellement.

5.2.2. Les services intra-régions dans le champ de la jeunesse et des sports n'ont pas encore installé un mode relationnel fluide entre eux

5.2.2.1 Une articulation relationnelle qui se met en place entre RRA-SGRA-DRAJES

Les décrets de décembre 2020¹²⁸ en plaçant les DRAJES (délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports) sous l'autorité du recteur de région académique contribuent à l'identification d'une visibilité plus forte dans l'articulation avec le temps scolaire et l'approche globale du champ éducatif. Les préfets de région disposent néanmoins d'une autorité fonctionnelle sur ces délégués pour les missions relevant de leurs compétences préfectorales et pour les missions relevant de leur rôle de délégué territorial des agences (Agence nationale du sport et Agence du service civique).

Les compétences de la DRAJES portent sur l'animation territoriale et la coordination des politiques publiques des sports, de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique et de l'éducation populaire mais aussi, sur les politiques relatives à l'égalité, à la citoyenneté et au développement de l'emploi puisqu'elles contribuent à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Si la relation directe SGRA / DRAJES s'installe sans difficultés, une relation inégale et parfois complexe peut exister entre les deux, la double autorité hiérarchique et fonctionnelle sous laquelle se situent les DRAJES pouvant générer des tensions (cf. supra). Par ailleurs, les DRAJES sont mis en difficulté parfois entre le niveau région académique et le niveau académique, notamment quand elles doivent coordonner l'action des services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES) placés sous l'autorité hiérarchique du directeur académique des services de l'éducation nationale.

De surcroît, l'inadéquation missions-moyens¹²⁹ pose la question de la capacité des services à mettre en œuvre certaines politiques publiques et à atteindre les cibles fixées, d'autant que les académies n'ont pas de services pour porter ces sujets (cf. infra).

Face à cette situation, un plan d'action en trois points a été initié par la secrétaire générale : d'abord, il s'est agi de régler les sujets « irritants » ayant trait à la gestion administrative, technique et immobilière pour l'installation des services ; ensuite, une mission d'appui a été engagée pour améliorer et fluidifier les relations entre les niveaux d'acteurs (niveaux régional, académique et départemental) ; enfin, un travail cartographique des missions doit permettre d'identifier les évolutions possibles, en tenant compte notamment des ressources humaines en présence.

5.2.2.2 IA-DASEN et SDJES : une relation hiérarchique en voie de construction

Un des objectifs de la circulaire du 12 juin 2019¹³⁰ vise à conférer aux responsables déconcentrés, et notamment départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et de garantir la cohérence de l'action de l'État au niveau des territoires. Priorité est donnée à l'échelon départemental pour mettre en œuvre les politiques nationales.

Le décret du 9 décembre 2020¹³¹ transfère au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, les services départementaux de l'État chargés des missions relevant des secteurs de la jeunesse, de l'engagement civique, de l'éducation populaire, de la vie associative et des sports.

¹²⁸ Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre et décret n° 2020-1543 du 9 décembre 2020 relatif aux services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

¹²⁹ Un tiers des effectifs d'une DRAJES sont consacrés à la formation-certification.

¹³⁰ Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

¹³¹ Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre. Ce décret confie aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) l'exercice des compétences dans les matières relevant des ministres chargés de la jeunesse, des sports, de l'engagement civique et de la vie associative, sous réserve des attributions maintenues aux préfets de département sur ces mêmes champs. Le décret crée, sous l'autorité hiérarchique du DASEN, les services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), qui restent sous l'autorité fonctionnelle des préfets de départements, pour ce qui relève de leurs attributions.

L'article 3 du décret positionne le responsable du SDJES à la fois comme conseiller de l'IA-DASEN en matière de jeunesse, d'engagement et de sports et comme chef du SDJES sous l'autorité hiérarchique de l'IA-DASEN et pour partie sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département. Dans les faits, ce sont les sollicitations relevant du périmètre d'intervention du préfet qui dominent¹³². En effet, l'analyse par la mission d'une trentaine d'organigrammes de DSDEN est révélatrice : en grande majorité, les responsables de SDJES apparaissent comme chef de service, plus rarement en qualité de conseiller (ou conseiller technique) de l'IA-DASEN, chef de service.

Dans ce paysage administratif désormais stabilisé, des difficultés liées au rattachement hiérarchique des SDJES aux IA-DASEN perdurent. Ainsi, persiste un manque d'acculturation de l'IA-DASEN, aux problématiques spécifiques des politiques du sport (pour exemples politiques à la promotion, à l'organisation, à l'accès et au contrôle des activités physiques et sportives, à la prévention des incivilités et à la lutte contre la violence dans le sport). Il en va de même de la perception de l'intervention départementale dans le champ de l'action éducatrice¹³³ : si des synergies existent et rendent l'action départementale plus cohérente en la matière, des différences importantes demeurent et constituent des caractéristiques spécifiques des politiques de jeunesse comme par exemple la différence entre hors et pendant le temps scolaire, les finalités (parfois plus socio-éducative), le périmètre (engagement et vie associative y compris pour de jeunes adultes), ou encore les politiques à plus grande portée interministérielle etc.

5.2.2.3 L'articulation de compétences entre recteur et préfet, facteur de complexification pour les services déconcentrés en sous-effectifs

Un protocole national signé le 15 décembre 2020 par les secrétaires généraux du MENJS et du ministère de l'intérieur, qui se décline en protocoles régionaux et départementaux, organise les modalités d'articulation des compétences entre l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle des services déconcentrés jeunesse et sports.

Ce protocole précise en détail l'articulation des compétences entre le préfet de région ou de département et le recteur de région académique ou recteur d'académie. Il définit l'implantation de la DRAJES et du SDJES, les modalités d'échanges d'informations ou encore l'organisation des services (effectifs et moyens mobilisés, continuité de fonctionnement du service, modalités d'instruction des dossiers, circuits des signatures, etc.).¹³⁴

Ainsi, les services déconcentrés sont placés sous l'autorité fonctionnelle des préfets de région ou de département lorsque ces derniers bénéficient d'une compétence spécifique¹³⁵, comme par exemple les accueils collectifs de mineurs pour lesquels les SDJES assurent les contrôles ou les inspections.

Si le protocole d'articulation permet de bien spécifier les compétences de chacun, la faiblesse des effectifs des SDJES¹³⁶ et l'absence de clarification des procédures de priorisation des demandes entre l'autorité hiérarchique et l'autorité fonctionnelle, rendent complexes la réalisation de l'ensemble des missions qui leur sont dévolues.

Par ailleurs, le positionnement des responsables départementaux au sein des réunions organisées par les préfetures n'est pas stabilisé. En effet, dans certains territoires, le chef de SDJES est systématiquement invité aux diverses réunions, tandis que dans d'autres il assiste aux réunions avec le DASEN, voire l'invitation ne concerne que l'autorité hiérarchique qu'est le DASEN.

De ce fait, les services déconcentrés connaissent une multiplication du nombre d'interlocuteurs locaux, auxquels il faut ajouter les interlocuteurs du MENJS, qui continuent dans certains cas, à interagir directement avec les services départementaux et des agences nationales. Les services déconcentrés sont alors parfois face à des injonctions contradictoires, chaque acteur, considérant que ses missions doivent être traitées en priorité.

¹³² 80 % des missions relèvent du champ de compétences des préfets.

¹³³ La mission constate que le code de l'éducation restreint le périmètre de l'action éducatrice puisque l'article R. 222-24 dispose que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale, sous l'autorité du recteur d'académie, mettent en œuvre la stratégie académique en organisant l'action éducatrice dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale de leur département.

¹³⁴ Protocole qui a pris effet le 1^{er} janvier 2021, pour une durée de trois ans, renouvelable tacitement.

¹³⁵ Missions régaliennes dont protection des usagers, sécurité des pratiques, service civique, FDVA, etc.

¹³⁶ Dont la taille a été à nouveau réduite, lors de leur rattachement au MENJS compte tenu des effectifs transférés.

Il y a un enjeu à assoir davantage les évolutions institutionnelles en matière territoriale pour que la chaîne relationnelle avec l'administration centrale soit plus compréhensible et efficace pour les acteurs.

5.2.3. L'application de la réforme territoriale questionnée par le maintien des moyens d'actions au niveau académique

5.2.3.1 *Les relations entre les recteurs de région académique (RRA) et les recteurs d'académie (RA) sont déterminantes pour le bon fonctionnement de la région académique*

Le décret de 2015¹³⁷ et ceux de 2019 conservent les académies existantes en leur ajoutant une entité supérieure : la région académique.

La création des régions académiques n'a pas conduit à la suppression des académies même si le code de l'éducation dispose clairement que le recteur de région « *fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique pour l'ensemble des compétences relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* ».

Le risque de conflits entre les recteurs de région et leurs homologues académiques est réglé par le premier alinéa de l'article R. 222-1. « *Dans les régions académiques comportant plusieurs académies, le recteur de région académique a autorité sur les recteurs d'académie. Les décisions de ces derniers s'inscrivent dans les orientations stratégiques définies par le recteur de région. L'autorité du recteur de région sur les recteurs d'académie ne peut être déléguée* ».

La formulation de l'article R. 222-1 affirme sans équivoque qu'en cas de conflit et de désaccord la position régionale doit prévaloir. Dans la pratique, l'autorité du recteur de région est affirmée mais rien n'instaure explicitement de hiérarchie au sens de « chaîne hiérarchique » d'autant que la gestion budgétaire des programmes (à l'exception du BOP 214) reste de la responsabilité du recteur d'académie qui dispose ainsi d'une marge de manœuvre importante en cas de désaccord avec le RRA. La mission note une disjonction entre le pilotage de la politique régionalisée et le pilotage des moyens.

Les RRA se félicitent de la mise en place de la région académique et estiment que des progrès importants de cohérence et de représentation à l'égard des partenaires extérieurs ont été réalisés dans les domaines de compétence qui leur sont dévolus par le décret de 2019. Ils regrettent, en général, qu'il n'ait pas été possible d'aller aussi loin qu'ils l'auraient souhaité en raison de la résistance de certains recteurs d'académie et du peu d'enthousiasme et d'implication des directions d'administration centrale, à l'exception de celles du périmètre jeunesse et sports qui s'appuient depuis toujours sur l'organisation territoriale des régions administratives et des départements.

Les recteurs d'académie considèrent qu'il faut appliquer la réforme, mais certains d'entre eux en font une lecture minimaliste et consacrent une grande énergie à veiller à ce que le RRA n'empiète pas sur leurs attributions et intervienne le moins possible dans leur académie au sein de laquelle ils estiment devoir demeurer l'unique représentant de l'État dans leur domaine.

Une telle différence d'interprétation, qui était prévisible dès l'origine, en raison de la complexité du texte qui imbrique étroitement les compétences des uns et des autres, peut conduire à des situations conflictuelles dès lors que les relations interpersonnelles des recteurs deviennent difficiles. Aucun RRA n'a pour l'heure envisagé d'utiliser « le droit d'évocation » institué par l'article 1er du décret pour résoudre un conflit avec un recteur d'académie.

De façon générale, le décret de 2019 pose de nombreuses difficultés d'application dès qu'un recteur ne veut pas jouer le jeu de la coopération. De surcroît, la notion d'autorité hiérarchique par rapport à celle d'autorité fonctionnelle ou de « gestion » qui paraissent claires dans le décret génèrent diverses interprétations possibles ayant des conséquences dans leur mise en œuvre dans l'action quotidienne.

La mission sur le suivi de la mise en œuvre de la réforme territoriale¹³⁸ soulignait des difficultés de fonctionnement inhérentes au modèle retenu : « *les champs de compétence que le décret attribue au RRA*

¹³⁷ Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques.

¹³⁸ Rapport 2022-075 *op-cit*.

sont, en fait, des champs qui demeurent en partie partagés avec les recteurs d'académie. L'énumération des missions dévolues par l'article 6 aux RRA est accompagnée d'une série d'exceptions qui renvoient à des compétences purement académiques¹³⁹ (...). Ces dispositions définissent des domaines de compétences partagés entre la région académique et l'académie qui rendent très difficile l'affirmation d'une politique régionale unique ». Deux exemples illustrent cette situation : « l'information, l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire sont une compétence de la région académique ce qui est cohérent avec les évolutions législatives qui ont fait de la collectivité régionale, un élément essentiel de l'information sur les métiers. Toutefois, l'affectation des élèves dans le second degré demeure une compétence académique. Par conséquent, il peut exister en affichage, une politique régionale dans ce domaine, mais la politique d'affectation des élèves qui est la conséquence directe des opérations d'information et d'orientation demeure entièrement à la main de chaque académie » ; dans le cadre de la formation professionnelle et de l'apprentissage, le déploiement de la stratégie régionale dépend de chaque académie, demeurée « maitresse des moyens financiers et humains qu'elle accepte d'attribuer aux établissements sur le programme 141 ».

5.2.3.2 Les secrétariats généraux de région académique : des effectifs limités, sans moyens

Dès 2017, la Cour des comptes soulignait déjà dans un rapport public thématique¹⁴⁰ « la fragilité de ces régions académiques, qui ne disposent ni d'autorité hiérarchique, ni de missions d'allocation des moyens ».

La circulaire de juin 2021¹⁴¹ précise le rôle et les missions du secrétaire général de région académique. Sous l'autorité du recteur de région académique, le secrétaire général de région académique est chargé de l'administration de la région académique. Il impulse, coordonne et accompagne la mise en œuvre de l'organisation fonctionnelle et territoriale de la région académique.

Conformément aux dispositions de l'article R. 222-16-4 du code de l'éducation, le secrétaire général de région académique « assure le pilotage des services régionaux, sous l'autorité du recteur de région académique ». Aussi dispose-t-il, par délégation de ce dernier, d'une autorité hiérarchique sur les délégués régionaux académiques chefs des services régionaux et sur les agents qui les composent quels que soient leurs lieux géographiques d'implantation. Il « dispose en tant que de besoin des services inter-académiques et académiques qui concourent à la mise en œuvre de la politique régionale ». Le secrétaire général de région académique assure, en particulier, le suivi de sujets relevant de certains domaines¹⁴².

Les SGRA pâtissent du manque de moyens octroyés aux recteurs, en leur qualité de recteurs de région académique et des faiblesses dans la structuration académique.

La montée en légitimité de l'action du secrétariat général est fortement corrélée avec l'article R. 222-1 du code de l'éducation qui dispose que dans les régions académiques le recteur de région académique a autorité sur les recteurs d'académie (cf. supra).

Tout comme les RRA, les SGRA ne sont pas toujours mobilisés et sollicités par les directions générales de l'administration centrale qui continuent encore à s'adresser principalement à l'échelon académique même s'il semble y avoir des évolutions en cours, notamment grâce à l'impulsion du secrétariat général du ministère. Il faut toutefois noter une exception surprenante. Les SGRA sont souvent les premiers consultés par l'administration centrale pour donner leur avis sur l'ordre du jour du DSGP, alors même qu'ils n'y participent pas.

¹³⁹ « 2°) formation professionnelle et apprentissage, à l'exception des dispositions prévues au chapitre VII du titre III du livre III ; 3°) enseignement supérieur, recherche et innovation, à l'exception de la gestion des personnels ; 4°) information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire, à l'exception des procédures d'orientation et d'affectation des élèves dans l'enseignement du second degré et sous réserve des dispositions de l'article D. 313-9 ».

¹⁴⁰ Rapport de la Cour des comptes, « Les services déconcentrés de l'État : Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance », 11 décembre 2017.

¹⁴¹ Circulaire du 28 juin 2021 relative à la mise en place de l'organisation des régions pluri-académiques : services régionaux académiques et services inter académiques.

¹⁴² Compétences limitées conformément à l'article R. 222-24-4 du code de l'éducation qui impose la création de services régionaux dans certains domaines seulement : enseignement supérieur, recherche et innovation, information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire, formation professionnelle et continue et apprentissage, numérique éducatif, achats de l'État, politique immobilière de l'État, relations européennes, internationales et coopération.

5.2.3.3 L'organisation choisie des services inter-académiques, facteur de complexité complémentaires

Sous réserve qu'il n'existe pas de service régional académique chargé de ces mêmes questions, l'article R. 222- 36-4 impose la création de services inter-académiques en matière d'affaires juridiques et de systèmes d'information.

Le recteur de région académique peut également mettre en place des politiques coordonnées au niveau inter académique et prendre l'initiative de créer un service inter-académique qui peut porter sur des champs thématiques divers (services statistiques, modernisation, examens et/ou concours, éducation artistique et culturelle etc.).

Il convient de noter que la circulaire du 28 juin 2021 précise que la création de services inter-académiques est sans incidence sur la compétence juridique des recteurs d'académie et qu'elle n'entraîne pas de transfert de compétences vers le niveau régional.

Un service inter-académique représente une « plateforme de services » pour le compte de chaque recteur d'académie y compris pour le recteur de région académique.

La mutualisation ainsi proposée comporte des avantages en termes d'optimisation de gestion et de garantie d'une offre de service unique à la région académique. À ce jour néanmoins, le modèle retenu est source de complexité dans ses modalités d'organisation et d'articulation entre le secrétariat général de région académique, le secrétariat général d'académie d'implantation et les autres secrétariats généraux d'académie et dans ses modalités de fonctionnement au quotidien entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle ces « plateformes de services » étant placées également sous l'autorité fonctionnelle de chacun des recteurs pour le compte desquels elles exercent des missions.

5.3. Dans ce contexte, l'administration centrale reste encore très prescriptive malgré une organisation fortement déconcentrée et décentralisée

5.3.1. Une administration centrale qui n'applique pas toujours les principes de la déconcentration dans son fonctionnement

Le décret 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration édicte dans son article 2 que « *sont confiées aux administrations centrales (...) les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés* ». En outre, l'article 1 précise : « *la déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'État le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficience, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. Elle constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'État* ». Enfin, le code de l'éducation définit l'autonomie accordée aux établissements bénéficiant des responsabilités à compétences élargies en particulier en termes de gouvernance, de gestion budgétaire et de masse salariale.

Malgré ce cadre juridique, l'analyse des différentes relations réalisée par la mission montre que ces principes ne sont pas appliqués par l'échelon national, qui conserve une posture centralisatrice et de contrôle.

5.3.1.1 Des relations qui restent asymétriques

Dans les parties précédentes, la mission a décrit les modes de relations entre les échelons administratifs, principalement entre le niveau central et l'échelon territorial (services déconcentrés et établissements publics). Elle montre en quoi ces relations sont en décalage avec les intentions d'une part et l'organisation et le fonctionnement d'autre part. Ainsi, les relations portent peu sur la stratégie, sont majoritairement descendantes et en silos, laissant peu de place à la co-construction entre les échelons administratifs d'autant que les circulaires sont encore trop détaillées. Ce cadrage réduit fortement la portée de la déconcentration.

À ces différents constats, s'ajoute l'augmentation du nombre de structures comme les agences, qui trouble, pour les services déconcentrés, la lisibilité des donneurs d'ordre notamment lorsque ces structures exercent des compétences normatives, comme c'est par exemple le cas de l'ANS.

5.3.1.2 *Des perspectives d'amélioration aux ambitions limitées*

Par son action, le secrétariat général des ministères s'est engagé dans la construction d'une relation de soutien et de support aux échelons territoriaux pour accompagner et faciliter le déploiement des politiques publiques sur le territoire. La crise sanitaire a renforcé et accentué ces modes de collaboration, qui s'élargissent et se formalisent progressivement, malgré une certaine hétérogénéité des directions. L'administration centrale dresse un bilan des différents dialogues, afin d'en améliorer le contenu et leur articulation, du fait notamment de leur multiplication.

Pourtant, ces initiatives, qui permettent de mieux associer les échelons opérationnels, ne contribuent pas à modifier en profondeur les relations entre l'administration centrale et les échelons territoriaux, dont l'autonomie de gestion inscrite dans la charte de déconcentration pour les services déconcentrés et plus largement dans le code de l'éducation pour les universités, continue à être contrariée par des instructions toujours détaillées, à des échelles différentes selon les périmètres ministériels.

Dans l'enseignement scolaire, l'administration centrale ne se contente pas de définir des objectifs, elle détaille les modalités de mise en œuvre et laisse peu de marge d'initiative aux services déconcentrés. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, tout en ayant conscience que les universités sont autonomes, l'administration centrale continue, sur un nombre significatif de sujets, à cadrer fortement leurs actions au prétexte, et c'est aussi le cas pour l'enseignement scolaire, de s'assurer que les établissements appliquent les politiques nationales ou d'assurer un contrôle fin de l'utilisation des fonds publics ou de la réglementation. Il en résulte un sentiment d'un management qui se resserre et qui ne permet pas à l'échelon déconcentré, de trouver pleinement sa place. Il faut néanmoins noter le développement d'une offre de service à destination des établissements, qui annonce, si elle est renforcée, un changement de posture de la DGESIP vers un rôle davantage d'accompagnateur.

En outre, ce mode de pilotage ne prend pas suffisamment en compte l'articulation avec les compétences des autres acteurs publics, que sont les collectivités territoriales, partie prenante des politiques ministérielles de par la loi¹⁴³.

5.3.1.3 *Le principe de subsidiarité doit être réaffirmé et appliqué*

Dans les faits, la subsidiarité est plus technique que réelle, la responsabilité de l'échelon territorial étant très relative au regard du mode de fonctionnement de l'échelon national, qui va bien au-delà de la définition des politiques nationales en déterminant leurs modalités de mise en œuvre et en s'intéressant à l'atteinte des objectifs qui y sont fixés sans prendre en compte les stratégies locales, reflet des besoins locaux.

Si ce constat est globalement partagé par les acteurs locaux, les auditions menées par la mission révèlent que l'administration centrale n'en a pas la même perception. Ainsi, le secrétariat général considère que le MENJS et le MESRI sont des ministères particulièrement déconcentrés et décentralisés : 95 % du budget et 90 % des actes RH sont gérés en local dans le domaine de l'enseignement scolaire. Or, cette organisation administrative, synonyme aux yeux de l'échelon central de déconcentration effective, contribue seulement à laisser des marges de manœuvre quantitatives portant pour l'essentiel sur des actes de gestion, et reste éloigné des principes de déconcentration édictés par la charte précitée. La situation est très différente dans les domaines jeunesse et sports où le modèle est très concentré : le budget est segmenté et très fléché, la RH pour les corps techniques est faite au niveau central, en attendant que les systèmes d'information permettent de le faire de manière déconcentrée. À ce jour, il y a peu de marges de manœuvre pour les acteurs locaux.

Les objectifs assignés aux récentes politiques publiques témoignent de marges de manœuvre de plus en plus limitées dans la mesure où les budgets ouverts ciblent des mesures détaillées. À titre d'illustration, on peut citer les mesures en faveur du premier degré (dédoublage des CP et CE1 à 12 dans l'éducation prioritaire, plafonds à 24, décharges des directeurs d'école, etc.) ou des dispositifs ciblés dans le second degré (par exemple devoirs faits). Même si des transferts sont possibles entre les BOP, les académies s'en saisissent peu

¹⁴³ Les collectivités territoriales participent au financement du système éducatif à hauteur de 23 % et de l'enseignement supérieur à hauteur de 10 %. Repères et références statistiques. Éducation nationale. 2021.

car il faut une autorisation préalable de l'administration centrale. De son côté, cette dernière constate que les demandes de transfert sont faibles, sans identifier que cela peut être le fait de cette relation asymétrique où pour avoir des marges de manœuvre, il faut les demander¹⁴⁴.

À ce sujet, des pistes sont envisageables et déjà en vigueur dans d'autres ministères : on peut notamment citer les nouvelles marges laissées au préfet de région depuis le 1^{er} janvier 2022¹⁴⁵, à raison de 3 % des effectifs des BOP dont il a la responsabilité (hors fonctions supports)¹⁴⁶.

La mission en conclut que le modèle de pilotage du système doit évoluer pour deux raisons.

D'une part, elle invite à **respecter les termes des articles 1 et 2 de la charte de déconcentration en recentrant les missions de l'administration centrale sur la définition des grandes orientations ministérielles, leur évaluation et la régulation et en redonnant aux autorités déconcentrées la responsabilité juridique accordée par les textes**. Il en est de même pour l'enseignement supérieur par l'application du code de l'éducation en transformant la relation pour respecter le principe de l'autonomie des établissements et s'appuyant sur une évaluation a posteriori, assortie d'ajustements potentiels des moyens engagés en fonction des résultats atteints.

D'autre part, **l'administration centrale doit davantage se positionner en soutien et accompagnement des territoires que dans une posture de contrôle a priori** ; cela suppose de réinterroger les outils et processus relationnels tant bilatéraux qu'institutionnels dans une co-construction plus dynamique, plus effective et plus transversale.

5.3.2. L'organisation de l'administration centrale n'a pas complètement intégrée la nouvelle organisation territoriale

La création des régions académiques et l'intégration des services de la jeunesse et des sports modifient de manière substantielle l'organisation territoriale. Elle entraîne de fait une réorganisation de l'administration centrale pour adapter son mode de fonctionnement, qui n'a pas eu lieu.

Ainsi que le souligne le rapport de l'IGÉSR portant sur le suivi de la mise en œuvre de la réforme territoriale¹⁴⁷, « *les directions [générales] ne se sont jamais vraiment impliquées dans la réforme* », et continuent de privilégier les réseaux académiques pour l'enseignement scolaire et la relation directe avec les universités pour l'enseignement supérieur. La réforme est essentiellement portée par la secrétaire générale, qui s'emploie à la faire vivre, au travers notamment des dialogues stratégiques régionaux, un rendez-vous annuel insuffisant pour la rendre véritablement effective.

Deux ans ont passé sans que les modalités de travail et de communication aient réellement évolué, ne permettant pas aux autorités et services régionaux d'exercer pleinement leurs missions¹⁴⁸. Les auditions menées par la mission sont unanimes sur ce point, les recteurs de région, les recteurs délégués, les secrétaires généraux de région ou leurs directions ne sont pas systématiquement associés aux travaux relevant de leurs compétences, voire sont conviés avec le niveau académique, quand les textes leur attribuent l'exclusive responsabilité. La mission analyse cette situation par le positionnement de l'administration centrale, qui privilégie l'acteur opérationnel afin de répondre à ses propres attentes en matière de rendu compte ou de mise en œuvre effective, au détriment des enjeux de politique régionale et du respect de leurs compétences.

Il faut en outre souligner des incohérences dans l'organisation des relations. Du point de vue institutionnel, les recteurs de région académique, les recteurs d'académie et les recteurs délégués ESRI participent aux

¹⁴⁴ La segmentation entre BOP ne permet pas de souplesse de gestion suffisante à l'exercice d'une responsabilité autonome.

¹⁴⁵ Cf. annexe 3.

¹⁴⁶ La gestion du budget des préfectures est déconcentrée : le secrétaire général du ministère de l'intérieur, responsable de programme, répartit les plafonds et le schéma d'emplois entre préfets de région responsables de budgets opérationnels de programme (BOP), qui eux-mêmes allouent les emplois aux préfets de département responsables d'unités opérationnelles (UO).

¹⁴⁷ Rapport 2022-075, *op. cit.*

¹⁴⁸ La note du secrétariat général (SG / MCAA / OC n° 2020-007 relative à l'évolution de l'organisation territoriale des MENJ et MESRI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020) qui explique la réforme et redessine les circuits d'information et de communication est restée sans effet.

mêmes réunions et à l'exception des points hebdomadaires des recteurs en charge de l'ESRI avec la DGESIP depuis la crise sanitaire, peu de réunions ont découpé les sujets et interlocuteurs de niveau régional et de niveau académique, laissant perdurer un flou tant pour les acteurs de terrain (dont certains s'en accommodent fort bien) que pour les acteurs de niveau central, qui peuvent également y trouver un intérêt au regard de leurs attentes. La réunion des SGA s'est élargie aux SGRA¹⁴⁹ mais aucun sujet à l'ordre du jour ne concerne le niveau régional. S'agissant des réunions bilatérales, tels que les DSR et DSGP, l'articulation entre des sujets de niveau régional et leurs déclinaisons académiques est absente.

Le peu d'implications des directions d'administration centrale pour tenir compte de la nouvelle organisation, malgré les rappels de la secrétaire générale et des cabinets¹⁵⁰ tranche avec la complexité de la mise en œuvre au niveau territorial. Il faut souligner également que si la prise en compte du niveau régional dans les relations entre le niveau central et les échelons territoriaux est à parfaire, la coordination des directions d'administration centrale portant des sujets communs l'est aussi, pour proposer une parole unifiée ; c'est le cas par exemple des sujets concernant le scolaire, la jeunesse et les sports, comme ceux intéressant l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

Les choix opérés en 2020 n'aident pas non plus à engager l'administration centrale à respecter les fondements de cette réforme. En effet, le niveau régional ne dispose pas des leviers permettant d'exercer pleinement ses responsabilités : les BOP « métiers » sont restés académiques (BOP 139, 140, 141 et 230) et sont le support des attributions remontées au niveau régional, ce qui fait dire aux acteurs régionaux qu'ils « *n'ont pas les moyens de leur politique* » ; il en est de même des ressources humaines, puisque la plupart des sujets régionaux reposent sur des acteurs émargeant aux BOP académiques ; le fonctionnement de la région académique repose en grande partie sur les budgets académiques, ce qui représente un moyen de « pression » des académies sur la gestion du BOP 214, même s'il est désormais régional.

Au final, la réforme territoriale n'a pas trouvé d'incarnation au niveau de l'organisation de l'administration centrale, ni dans son mode de fonctionnement, ni dans les textes qui la régissent ; elle prive ainsi les régions académiques de l'exercice de leurs responsabilités et contribue d'une certaine manière à nier leur existence.

6. Recommandations et actions associées

L'analyse des relations entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les opérateurs dans le champ de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur a mis en évidence un certain nombre de constats et des besoins d'amélioration. Malgré des spécificités propres à chaque champ, des points de faiblesses sont communs à tous.

Le nombre et la densité des relations sont importants, qu'elles soient de nature formelle ou informelle. Souvent anciennes, voire traditionnelles, elles rythment l'année et sont intégrées dans les plans de charge sans qu'il soit possible d'identifier le temps que chacun y consacre. Au fil du temps, rares sont les relations qui ont disparu mais elles ont pu évoluer : certaines d'entre elles se sont restructurées (par exemple, le DSGP en 2016), d'autres ont été ajoutées (par exemple, avec la réforme territoriale, de nouveaux dialogues ont été installés) ; d'autres enfin se sont élargies (notamment, réunions de recteurs élargies aux recteurs ESRI, réunions des SGA élargies aux SGRA).

En région académique et en académie, il est constaté un accroissement des relations et une hausse de la comitologie suite à la mise en place de la réforme territoriale et au transfert des missions jeunesse et sports. Pour autant, l'existence de ces relations est peu remise en cause.

La question des objectifs, des coûts, de l'intérêt, de l'usage de ces relations n'est pas toujours posée, du moins pas pour toutes, ce qui ne permet pas d'en mesurer l'efficacité et l'efficience. Cette réflexion n'est portée ni par ceux qui les organisent ni par ceux qui y participent, à l'exception du domaine jeunesse et sports, obligé de réorganiser ses relations suite au transfert des missions dans un nouveau ministère et de la nécessité de prendre en compte des organisations en place.

¹⁴⁹ L'association des SGA a revu ses statuts à l'été 2021 en intégrant les SGRA.

¹⁵⁰ SG / MCAA / OC n° 2020-007 relative à l'évolution de l'organisation territoriale des MENJ et MESRI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Cette partie vise à synthétiser sous forme de recommandations générales et de propositions d'actions les besoins d'amélioration dans une dimension systémique, pour prendre en compte, les difficultés dans leur ensemble, et les impacts qu'elles peuvent avoir.

Recommandation 1 : Achever la simplification et la clarification des rôles des différents acteurs dans le cadre de la réforme territoriale.

La première recommandation qui pourrait être qualifiée de condition nécessaire porte sur la réforme territoriale. Si cette dernière n'était pas le sujet central de la mission, elle en constituait un des cadres de référence. Le bilan qu'en tire la mission est celui d'une réforme nécessaire pour être en cohérence avec l'évolution de la carte régionale et l'alignement avec les autres services de l'État, mais qui n'a pas été menée à son terme ce qui contribue à complexifier les relations analysées.

La mission identifie dès lors deux options politiques possibles :

- la réforme territoriale est appliquée telle qu'elle est définie dans le cadre juridique prévu actuellement ;
- la réforme territoriale connaît des adaptations ; la mission identifie notamment la nécessité de donner au niveau régional les leviers pour l'exercice des compétences définies dans le code de l'éducation, en régionalisant les BOP « métiers » (139, 140, 141 et 230), comme c'est le cas pour les fonctions supports (BOP 214). L'existence même des académies pourrait également être interrogée s'il est souhaité une organisation homogène des services déconcentrés de l'État, comme cela avait un temps été acté.

Quelle que soit la décision politique retenue, les relations entre les différents niveaux décisionnels seront plus efficaces dans un cadre clair et compris par tous.

Propositions d'action

Porter et faire vivre un discours politique clair quant à l'évolution de la réforme territoriale, qui à ce jour, n'est pas allée jusqu'au bout de la logique définie par la loi.

Mettre en œuvre les pouvoirs hiérarchiques du recteur de région académique et lui donner les moyens notamment budgétaires d'exercer les missions qui lui sont juridiquement dévolues.

Améliorer le fonctionnement de la nouvelle organisation en fluidifiant les relations entre le niveau régional et le niveau départemental pour le périmètre jeunesse et sports :

- clarifier la place des recteurs d'académie entre les recteurs de région académique et les IA-DASEN ;
- améliorer l'appropriation par les IA-DASEN, des sujets qui ne relèvent pas de l'articulation avec le scolaire.

Clarifier et stabiliser le rôle du niveau régional dans le domaine de l'ESRI.

Cette recommandation pourrait s'accompagner d'une plus forte déconcentration pour donner un pouvoir décisionnel plus fort au recteur de région académique et assoir davantage son rôle d'animation territoriale. Une telle décision se concrétiserait notamment par la responsabilité de l'allocation des moyens pour les établissements d'enseignement supérieur de la région.

Au regard des attributions confiées aujourd'hui au niveau régional, la fonction de recteur délégué est surdimensionnée. Des directions renforcées de l'enseignement supérieur pourraient conduire de manière efficace des missions déconcentrées de coordination et d'animation territoriale et de contrôle, comme c'est le cas en Normandie. À leur tête pourraient se trouver des directeurs de l'enseignement supérieur aux prérogatives claires, sous l'autorité hiérarchique des recteurs¹⁵¹. Il serait aussi possible de créer une fonction de délégué à l'enseignement supérieur, sur un modèle similaire (ou fusionné) au DRARI, qui serait conseiller du recteur.

¹⁵¹ Facilitant par la même les viviers de recrutement de hauts fonctionnaires d'expérience au recrutement moins contraignant qu'un recteur délégué.

En revanche, s'il était envisagé de renforcer les prérogatives du recteur de région académique, une fonction de recteur délégué pourrait venir en appui de la politique régionale. Cette organisation ne vaudrait que pour les seules régions pluri-académiques.

Recommandation 2 : Affirmer et mettre en pratique les subsidiarités.

Cette recommandation vise à permettre l'application des principes de subsidiarité et de déconcentration, tels que définis par la charte de déconcentration du 7 mai 2015. Ceci suppose de :

- limiter les cadrages nationaux à la fixation d'objectifs à atteindre ;
- laisser aux autorités déconcentrées et opérateurs locaux la définition des méthodes et outils à utiliser pour atteindre ses objectifs dans la limite des moyens qui leur sont notifiés ;
- procéder à l'évaluation a posteriori des résultats.

Recommandation 3 : Recentrer les dialogues stratégiques et de gestion et les contrats d'établissement sur leur caractère stratégique.

Propositions d'actions

(ESR¹⁵²) Transformer le contrat pluriannuel des EPSCP en contrat pluriannuel d'objectifs, de moyens et de performance.

Le contrat doit rester resserrer sur quelques objectifs stratégiques et quelques indicateurs de résultats associés. La définition des moyens doit permettre de restaurer son caractère incitatif. Le couplage avec un DSG centré sur le suivi du contrat quinquennal permettra de renforcer l'exercice de la tutelle sur les établissements, tout en respectant leur autonomie. Une réflexion dans ce sens vient d'être impulsée par le cabinet de la ministre.

(ESR) Établir systématiquement un lien entre l'évaluation et le contrat.

Le rôle de l'évaluation a posteriori doit être renforcé afin qu'elle ait une réelle incidence sur les négociations lors de l'élaboration du contrat. Pour être mise en place, une telle action doit s'accompagner de moyens supplémentaires pour le financement des universités ; les niveaux actuels étant jugés comme insuffisants, ils ne permettent pas une telle différenciation.

(ES&JS) Distinguer d'une part le caractère stratégique relevant de la mise en œuvre des politiques publiques et des effets notamment pédagogiques engendrés, et d'autre part l'accompagnement des académies relevant des dialogues techniques ou de relations directes interservices.

Une telle évolution implique que l'administration centrale et ses différents services acceptent que tous les sujets qui les préoccupent ne soient pas abordés dans ce cadre. Elle nécessite donc de hiérarchiser les priorités et de mieux intégrer les stratégies des services déconcentrés.

(ES&JS) Définir conjointement des objectifs pour les services déconcentrés et l'administration, qui sans rentrer dans une formalisation contractuelle, permettent de partager les engagements et les attentes des deux parties, dans une perspective pluriannuelle ; en assurer le suivi.

Recommandation 4 : Simplifier et mieux articuler les relations bilatérales entre elles dans chaque champ

Propositions d'actions

(Tous) Faire de l'examen des dialogues stratégiques régionaux et des dialogues stratégiques de gestion et de performance un objet commun d'échanges.

Cette action est essentielle pour l'enseignement scolaire mais également pour les autres champs, alors même que leurs compétences relèvent du niveau de la région académique. En effet, certains sujets sont transverses et nécessitent d'être abordés conjointement comme c'est le cas par exemple pour l'orientation, le bac – 3 / bac + 3.

¹⁵² L'indication entre parenthèse au début de chaque action indique le champ concerné par l'action.

(ESR) Inscrire explicitement le dialogue stratégique et de gestion comme un dialogue de gestion annuel du suivi du contrat quinquennal.

Une telle action pourrait s'accompagner de la suppression du volet « financement de projets stratégiques », qui pourra être inclus dans le contrat. Si ces financements pour les opérateurs devaient rester attachés au DSG, il faudrait revoir le nombre de projets soumis, le niveau et la durée du financement.

(ES) Articuler les dialogues stratégiques avec les dialogues techniques pour éviter les redondances et s'interroger sur l'utilité de chacun de ces dialogues.

Cette action doit permettre d'interroger chaque relation à l'aune de sa plus-value et de faire le bilan du coût engendré et de son impact.

Recommandation 5 : Co-construire la réflexion pour la mise en œuvre et l'appropriation des politiques publiques nationales

Propositions d'actions

(ES&JS) Construire l'ordre du jour autour de quatre ou cinq thématiques structurantes, arrêtées conjointement et intégrant des propositions de niveau territorial.

(Tous) Faire évoluer les modalités d'échanges des réunions institutionnelles pour les rendre plus interactives.

(Tous) Prévoir ou renforcer quand elles existent, des modalités régulières et adaptées de la consultation des expertises métiers pour la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques, notamment dans le cadre de l'élaboration et de la diffusion des textes ministériels.

L'enjeu est de développer ces modalités et de changer les pratiques. Quand ces modalités existent, il sera nécessaire de les pérenniser en les inscrivant dans les processus relationnels pour qu'elles survivent aux mobilités professionnelles des directeurs qui les ont impulsées.

Recommandation 6 : Renforcer la mission d'accompagnement de l'administration centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Propositions d'actions

(Tous) Accélérer le repositionnement de l'administration centrale dans ses relations avec les échelons déconcentrés et les opérateurs : d'un rôle prescriptif des actions et des processus de gestion à un rôle d'accompagnement, de soutien et de conseil au déploiement des politiques nationales.

Certaines directions générales ont déjà commencé à évoluer dans ce sens mais ce n'est pas le cas de toutes. De plus, le risque d'un renforcement du rôle prescriptif est réel, tant que l'administration centrale dans ses différentes composantes n'aura pas durablement affirmé cette évolution. Cette dernière nécessite une réflexion sur la manière de mener les missions des directions et les compétences qui sont nécessaires. Le rôle de contrôle a posteriori doit être confirmé au détriment d'un contrôle permanent.

(Tous) Accroître les logiques transversales et collégiales entre les directions des ministères pour mieux coordonner leurs objectifs vis-à-vis des services déconcentrés et des opérateurs.

Une telle action vise à accroître la coordination des directions générales et directions de l'administration centrale vis-à-vis des services déconcentrés et des opérateurs afin de favoriser la transversalité et prioriser les objectifs.

Recommandation 7 : Accroître la connaissance réciproque des acteurs et de leurs contraintes

Propositions d'actions

(Tous) En matière de GRH, promouvoir l'organisation « statutaire » de parcours alternés entre l'administration centrale et les échelons locaux pour le haut encadrement afin de permettre une meilleure appropriation par les acteurs des contraintes propres à chaque niveau de responsabilité.

(Tous) Accentuer, auprès des acteurs locaux, la sensibilisation aux enjeux interministériels des politiques nationales.

Recommandation 8 : Alléger les procédures de suivi

Propositions d'actions

(Tous) Rationaliser et automatiser, dans la mesure du possible, la remontée d'informations pour faciliter le suivi des politiques publiques dans un objectif de consolidation des données au niveau national et non de contrôle des échelons territoriaux.

Une telle action doit permettre d'éviter de doubler le suivi de certaines politiques à travers des dialogues, des enquêtes, des recensements d'informations périodiques et des échanges bilatéraux.

(Tous) Limiter le nombre d'indicateurs pour lesquels il faut rendre compte pour se focaliser sur ceux qui contribuent réellement au pilotage stratégique et inscrire leur suivi dans la durée.

(Tous) Évaluer l'efficacité des processus relationnels pour se focaliser sur les dimensions porteuses de valeur ajoutée pour les parties prenantes.

(Tous) Mettre à plat les circuits d'information et de communication des quatre champs ministériels à l'aune de la réforme territoriale et de ses effets sur chaque niveau opérationnel.

Deborah BÉ

Emilie-Pauline GALLIÉ

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de désignation.....	57
Annexe 2 :	Tableau synthétique des relations dans les domaines de l'enseignement scolaire, de la jeunesse, des sports et de l'enseignement supérieur.....	58
Annexe 3 :	Les agences régionales de santé, un modèle original pour répondre aux besoins de coordination territoriale des politiques de santé	61
Annexe 4 :	Le processus contractuel au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : du projet stratégique national au projet d'établissement	67
Annexe 5 :	Le processus contractuel au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : du projet stratégique national au projet d'établissement	68
Annexe 6 :	Bibliographie	72
Annexe 7 :	Liste des personnes rencontrées.....	73

Section des rapports

N° 21-22 092

Affaire suivie par :
Christine Chartier

Tél : 01 55 55 30 88

Mél : section.rapports@igesr.gouv.frSite Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 21 octobre 2021

La cheffe de l'inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche


à

Monsieur le directeur de cabinet
du ministre de l'éducation nationale,
de la jeunesse et des sportsMonsieur le directeur de cabinet
de la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovationMonsieur le directeur de cabinet
de la ministre déléguée aux sports**Objet** : Désignation des membres d'une mission inscrite au programme de travail annuel de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche 2021-2022.

Dans le cadre de son programme annuel, l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche assure une mission intitulée :

Les relations entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les opérateurs dans le champ de l'enseignement scolaire, de la jeunesse et des sports et dans le champ de l'enseignement supérieur : stratégie nationale et subsidiarité

Je vous informe que la mission sera pilotée par Déborah Bé et Émilie-Pauline Gallié et composée de Rémy Gicquel, Patrick Guidet, Alain Perritaz et Jean-François Raynal.



Caroline PASCAL

Tableau synthétique des relations dans les domaines de l'enseignement scolaire, de la jeunesse, des sports et de l'enseignement supérieur

	Contrat quinquenal de site	Dialogue stratégique de gestion	Dialogue stratégique régional	Réunion des recteurs	Circulaires
Périmètre	Enseignement supérieur	Enseignement supérieur	EN/ESR/JS	Enseignement supérieur	Enseignement supérieur
Acteurs impliqués	DGES P-DGRI-Regroupement d'établissements d'enseignement supérieur - Opérateurs -Rectorat en observateur	Etablissement-DGES P-DGRI-Rectorat	SG, chef de file DGESCO, DGES P, DGRI, DJEPVA, DS Régions académiques : RRA, RA, RD-ESRI, DRAJES	Cabinet - DG selon thème - recteurs de région académique, recteurs délégués à l'ESRI	DG
Périodicité	5 ans	Annuel	Annuel	Mensuelle	Ponctuelle
Objectifs généraux	Permettre une vision intégrée et décloisonnée des dynamiques à l'œuvre sur un territoire déterminé Le contrat repose sur un projet stratégique partagé porté par l'établissement chef de file en charge de la coordination territoriale de la politique de formation, de recherche et de transfert associant les organismes de recherche.	1. Renouveler en profondeur les modalités d'un dialogue plus régulier qui répondent mieux à nos attentes respectives et partagées 2. Renforcer le lien entre attribution de moyens, priorité des politiques publiques, stratégie des établissements et gestion de leurs ressources (en particulier la masse salariale)	Depuis la mise en place des régions académiques, cycle de dialogues stratégiques annuels pilotés par la Secrétaire générale. Trois phases : - avant 2018 : suivi de la mise en place des régions académiques créées par le décret du 10 décembre 2015 - 2018-2019 : préparation de la feuille de route régionale, dans la perspective d'une fusion des académies métropolitaines en 13 académies au 1er janvier 2020 puis suite à l'abandon de cette fusion - depuis 2020 : suivi de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance régionale au 1er janvier 2020.	Points d'actualité Présentation des actions/directives en cours, soit nouvelles, soit dans le calendrier de l'année (ex : ParcoursSup) Commandes diverses	Informier l'ensemble des acteurs concernés des décisions prises par les DG et leur modalité de mise en œuvre
Objectifs opérationnels	Renforcer le caractère stratégique en accentuant la prise en compte de politiques publiques fortes au niveau des sites (numérique, vie étudiante, politique RH, internationalisation). Recentrer leurs volets spécifiques sur des points d'attention particuliers propres à chaque établissement, membre des regroupements. Assurer une meilleure intégration dans le contrat du volet accréditation afin de renforcer la lisibilité et la cohérence des formations du site.	1. Analyser la trajectoire financière et son inscription dans une démarche pluriannuelle - identification des marges d'actions pour déployer la stratégie de l'établissement 2. Proposer des projets qui s'inscrivent dans les axes stratégiques du contrat quinquennal et parmi les priorités gouvernementales	Le DSR 2020 visait à établir une feuille de route (FDR) pour chaque région académique permettant de définir des axes de politique régionale et ses déclinaisons académiques dans les domaines de l'enseignement scolaire et dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que des questions transversales. Le DSR 2021 visait à faire un point d'étape de la FDR 2020, de la mise en place des services régionaux au 1er janvier 2022 et l'intégration progressive des politiques jeunesse et sports.	Mise en œuvre des actions de politiques publiques évoquées	Mise en œuvre des actions de politiques publiques
Objets suivis		Evolution des ressources propres, perspectives en matière de capacités d'accueil et de déploiement des dispositifs de réussite prévus par la loi ORE et les moyens que requiert la réforme des études de santé, évolution de la masse salariale pour faire le constat partagé des mesures structurelles permettant sa maîtrise et identifier un éventuel accompagnement par le MESRI		Sans objet	
Modalité de suivi	Jalons de mise en œuvre et d'indicateurs de performance dotés de cibles sont définis et des rendez-vous de suivi sont fixés en principe (mais peu suivi)	Trajectoire financière suivie annuellement	Etablissement et mise à jour annuelle d'un tableau de synthèse des actions propriétaires de la feuille de route régionale académique	Sans objet	Par le biais des résultats de la politique publique
Modalité de fonctionnement	un volet commun qui fixe les grandes orientations stratégiques du site et leur traduction opérationnelle sur ces 5 années, ainsi que des volets spécifiques propres à chaque établissement d'enseignement supérieur et de recherche permettant de préciser la contribution des établissements à la politique de site	Dialogue en 2 parties, une pour chaque objectif opérationnel Instruit par les rectorats (une ou deux interactions entre le rectorat et les établissements) et arbitré par les directions générales	Un compte rendu est établi par le secrétariat général	Essentiellement descendant: le cabinet/MESRI précise les priorités du moment et apporte des informations sur les politiques publiques à mener, les nouvelles circulaires, les informations/priorités à relayer	Publications de la circulaire. De plus en plus, sans que ce soit institutionnalisé, échange avec France Université, et parfois association des DGS pour teter les propositions de la circulaire
Moyens financiers alloués	Aucun dans le sens où l'allocation des moyens n'est pas associé au contrat	60M€ en 2022		Sans objet	Sans objet
Evolutions	Ouverture aux autres ministères pour avoir un pilotage interministériel de suivi des sites Ouverture aux collectivités territoriales				

	Dialogue stratégique de gestion et de performance	Dialogue budgétaire et RH	Dialogue stratégique régional	Dialogue budgétaire régional-Fonction soutien	Dialogue de gestion sur la formation continue	Réunion des recteurs	Réunion des SGRA_SGA	Circulaires
Périmètre	Enseignement scolaire	Enseignement scolaire	ENESR/JS	Enseignement scolaire	Enseignement scolaire	Enseignement scolaire	Enseignement scolaire	Enseignement scolaire
Acteurs impliqués	DGESCO, chef de file SG + DEEP, DAF, DGRH, DE, DNE Académies : Recteur, Dassen, SGA	DAF (RFFIM)-DGRH, chefs de file DGESCO, DAF (RPROG) Académies : SGA, adjoints et services	SG, chef de file DGESCO, DGESIP, DGRI, DJEVA, DS Régions académiques : RRA, RA, RDESRI, DRAJES	SAAM, chef de file DAF (T2) Régions académiques : SGRA, SGA, services	DGESCO/DGRH, chefs de file Académies : SGA/DRH/E AFC	Cabinet - SG - DG - DAC - recteurs	Cabinet - SG - DG - DAC - SGRA - SGA	DG, DAC
Périodicité	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Annuel	Mensuelle	Bi-mensuelle ou mensuelle (a évolué)	Une annuelle ; une par politiques publiques
Objectifs généraux	<p>Pour AC : Un « outil » de suivi de l'utilisation des moyens et de l'atteinte des objectifs. Un moyen de suivi du déploiement des politiques ministérielles.</p> <p>Pour les académies : La séance permet au recteur d'exposer, au travers de sa stratégie académique, la mise en œuvre des politiques nationales et de rendre compte de la gestion de l'utilisation des moyens, tout en dressant les perspectives de la rentrée scolaire suivante. L'administration centrale, par la voix du DGESCO et du secrétaire général, formule des observations, rappelle les enjeux et entend les besoins spécifiques des académies.</p>	Cycle d'échanges pilotés par la DAF et la DGRH, en présence des responsables de programme (DGESCO, SAAM, DAF pour l'enseignement privé) Porte sur le suivi des plafonds d'emplois, de la masse salariale et des problématiques de ressources humaines.	<p>Depuis la mise en place des régions académiques, cycle de dialogues stratégiques annuels pilotés par la Secrétaire générale.</p> <p>Trois phases : - avant 2018 : suivi de la mise en place des régions académiques créées par le décret du 10 décembre 2015 - 2018-2019 : préparation de la feuille de route régionale, dans la perspective d'une fusion des académies métropolitaines en 13 académies au 1er janvier 2020 puis suite à l'abandon de cette fusion - depuis 2020 : suivi de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance régionale au 1er janvier 2020.</p>	Cycle d'échanges avec la région académique et les académies qui la composent, pilotés par le SAAM, responsable de programme. Porte sur le suivi des plafonds d'emplois, de la masse salariale, des crédits HT2, de la politique immobilière et de la politique des achats.	Cycle d'échanges avec les académies portant sur le déploiement du schéma directeur de formation continue	Informations institutionnelles Mise en œuvre des actions de politiques publiques évoquées	Informations institutionnelles et opérationnelles Mise en œuvre opérationnelle des actions de politiques publiques évoquées Mise en œuvre des opérations de gestion	Informations des acteurs concernés des décisions prises par les DG et leurs modalités de mise en œuvre
Objectifs opérationnels	<p>Les principes directeurs du DSGP visent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - apprécier l'évolution de la stratégie régionale et académique - suivre la mise en œuvre des priorités nationales - analyser les évolutions de performance d'une année à l'autre - dialoguer de manière directe avec les délégations resserrées 	Etablir un bilan partagé de l'exécution N-1 des budgets. Partager les problématiques de l'exercice budgétaire et RH en cours et des conditions de la rentrée scolaire à venir.	<p>Le DSR 2020 visait à établir une feuille de route (FDR) pour chaque région académique permettant de définir des axes de politique régionale et ses déclinaisons académiques dans les domaines de l'enseignement scolaire et dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que des questions transversales.</p> <p>Le DSR 2021 visait à faire un point d'étape de la FDR 2020, de la mise en place des services régionaux au 1er janvier 2022 et l'intégration progressive des politiques jeunesse et sports.</p>	Etablir un bilan partagé de l'exécution N-1 des budgets. Partager les problématiques de l'exercice budgétaire en cours et des problématiques locales sur les sujets pilotés par le SAAM.	Assurer le suivi territorialisé des actions de formation et de déclinaison des principes régissant le schéma directeur notamment la mise en place des instances, la réalisation du plan d'action, la collecte et l'instruction des demandes, la diversification du vivier de formateurs et des modalités de formation, les dispositifs d'évaluation structuration. S'y est ajouté en 2021 la mise en place des EAFC.	Points d'actualité Informations Présentation des actions/directives en cours, soit nouvelles, soit dans le calendrier de l'année (ex : Parcoursup, Suite du Grenelle, Politiques éducatives, Préparation de rentrée, etc) Commandes diverses	Points d'actualité Informations Présentation des actions/directives en cours, soit nouvelles, soit dans le calendrier de l'année (ex : Parcoursup, Politiques éducatives, Préparation de rentrée, etc) Points de gestion (RH, financières, techniques) Commandes diverses	Variables selon les circulaires
Modalité de fonctionnement	<p>Le processus du DSGP comprend plusieurs étapes successives :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une phase de construction du dossier alimenté par les indicateurs, avec d'une étape de recueil des données. - Une phase d'exploitation du dossier avec les académies - Une phase de négociation des ODJ - Une phase opérationnelle de déroulement des DSGP <p>Un suivi des priorités du DSGP N-1 est assuré par la DGESCO avec la contribution des IGESR COAC.</p>	Vérification des données en amont de la séance entre bureaux de l'administration centrale et services des académies.	Etablissement et mise à jour annuelle d'un tableau de synthèse des actions propriétaires de la feuille de route régionale académique	Deux séances de travail successives : la première, plus technique, permet de partager les données chiffrées ; la deuxième permet de valider les données et de lister les enjeux/problématiques de la région académique.	Restitution sous forme de tableau de bord	Essentiellement descendant: le cabinet/MESRI précise les priorités du moment et apporte des informations sur les politiques publiques à mener, les nouvelles circulaires, les informations/priorités à relayer		Publications de la circulaire. Parfois échange avec les recteurs ou l'association des recteurs pour tester les propositions de la circulaire
Modalité de suivi	Tableau de suivi réalisé par DGESCO et envoyé à chaque académie Une phase de suivi spécifique au printemps.	Un compte rendu est réalisé par la DAF et envoyé à chaque académie	Un compte rendu est établi par le secrétariat général	Un compte-rendu est réalisé par le SAAM et envoyé à la région académique	Un compte-rendu est réalisé par les directions chefs de file	Sans objet	Sans objet	Indicateurs et résultats

	Directive nationale d'orientation	Annexe 3 – Orientation nationale d'inspection et de contrôle de la direction des sports (Onic) 2022 – Contrôle des établissements d'activités physiques et sportives et des organismes de formation aux diplômes professionnels animation et sport	Circulaire sport/éducation	Convention constitutive GIP Agence service civique	Convention constitutive GIP Agence nationale du sport	Webinaire DRAJES/SGRA Séminaire DRAJES webinaire DASEN/SJES	Flash info La lettre des politiques publiques du sport	Dialogue stratégique régional
Périmètre	Sport/Jeunesse	Sport	Sport/Jeunesse	Jeunesse	Sport	Sport	Sport	EN/ESR/JS
Acteurs impliqués	Préfets de département Recteurs d'académie DRAJES et SDJES	Préfets de région et de département Recteurs d'académie DG de l'ENSM, de l'IFCE et de l'INSEP ; DG du MNS Directeur de l'ENVSN et des CREPS Directeurs techniques nationaux	Recteurs d'académie DRAJES DASEN et Adjoint aux DASEN (CSDJES) IA-IPR / IEN Chefs établissements Directeurs écoles	DJEPVA/ASC/Opérateurs	DS/ANS/Opérateurs/ acteurs du sport.	DJPVA DRAJES SGRA DASEN SDJES	Liste diffusion acteurs du sport	SG, chef de file DGESCO, DGESIP, DGR1, DJEPVA, DS Régions académiques : RRA, RA, RDESRI, DRAJES
Objectifs généraux	Indiquer les champs et modalités de mise en œuvre des réformes et des politiques publiques prioritaires dans le champ de la jeunesse, de l'engagement civique et du sport	Relative à la déclinaison et à la mise en œuvre des lignes directrices sport pour l'année scolaire 2020-2021.	Décliner les priorités de la feuille de route	Précision du périmètre et du champ d'intervention de l'ASC.	Précision du périmètre et du champ d'intervention de l'ANS.	Échanges autour d'un thème particulier ou des questions générales et/ou récurrentes	Informations générales et réglementaires domaine du sport	Depuis la mise en place des régions académiques, cycle de dialogues stratégiques annuels pilotés par la Secrétaire générale. Trois phases : - avant 2018 : suivi de la mise en place des régions académiques créées par le décret du 10 décembre 2015 - 2018-2019 : préparation de la feuille de route régionale, dans la perspective d'une fusion des académies métropolitaines en 13 académies au 1er janvier 2020 puis suite à l'abandon de cette fusion - depuis 2020 : suivi de la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance régionale au 1er janvier 2020.
Objectifs opérationnels	La directive nationale d'orientation (DNO) appelée aussi « instruction » identifie les priorités de la politique publique ministérielle dans le champ de la jeunesse, de l'engagement civique et du sport. Elle comporte des objectifs, accompagnés le cas échéant d'un calendrier d'exécution. Elle précise également les conditions de sa mise en œuvre par les services déconcentrés et les opérateurs	Décline le contexte, la cadre juridique, les objectifs qualitatifs et quantitatifs, méthodologie de contrôle de l'ONIC : contrôle des établissements d'activités physiques et sportives (EAPS), des manifestations sportives, des éducateurs sportifs avec un prochain élargissement notamment aux arbitres et aux surveillants de baignade : contrôle des organismes de formation habilités à dispenser les formations aux diplômes d'Etat professionnels des métiers du sport et de l'animation.	Présente la feuille de route et les 8 priorités déclinées. Précise la gouvernance, les indicateurs et les modalités de suivi.	Définir les orientations stratégiques et les missions prioritaires du service civique ; Assurer la gestion des agréments et du soutien financier apporté par l'Etat à l'accueil des personnes volontaires en service civique ; Promouvoir et valoriser le service civique auprès notamment des publics concernés, des organismes d'accueil et d'orientation des jeunes, des établissements d'enseignement et des branches professionnelles ; Veiller à l'égal accès des citoyens au service civique ; Favoriser la mise en relation des personnes intéressées par un service civique avec les personnes morales agréées proposant un contrat de service civique ; Contrôler et évaluer la mise en œuvre du service civique ; Mettre en place et suivre les conditions permettant d'assurer la mixité sociale des bénéficiaires du service civique ; Animer le réseau des volontaires et anciens volontaires en service civique ; Définir le contenu de la formation civique et citoyenne ; Mettre en œuvre le volet jeunesse du programme européen Erasmus +.	Le GIP agit sur le développement fédéral en accompagnant et évaluant les projets des fédérations tant pour le développement des pratiques que pour le développement du haut niveau et de la haute performance sportive : il accompagne les projets présentés à l'échelon des territoires notamment par les fédérations, les autres acteurs associatifs, les collectivités territoriales et leurs groupements, les partenaires privés accompagnant des projets de sportifs de haut niveau et toute personne publique menant une action dans le champ du sport. Veille à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations et concourt à la structuration et au développement des liens entre le sport et les acteurs économiques. À ce titre l'ANS produit des notes de cadrage, des circulaires et des instructions.	Échanges et informations techniques sur des dispositifs particuliers à mettre en œuvre et/ou des questions relatives au domaine du sport (ex plan de prévention des violences dans le sport).		Le DSR 2020 visait à établir une feuille de route (FDR) pour chaque région académique permettant de définir des axes de politique régionale et ses déclinaisons académiques dans les domaines de l'enseignement scolaire et dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que des questions transversales. Le DSR 2021 visait à faire un point d'étape de la FDR 2020, de la mise en place des services régionaux au 1er janvier 2022 et l'intégration progressive des politiques jeunesse et sports.
Objets suivis	Les objets particuliers cités et les politiques publiques jeunesse et sports qui font l'objet de priorité et de focus.	Contrôle de tous types d'établissements d'APS et les éducateurs sportifs concernés par l'article L. 212-1 du Code du sport ainsi que les éducateurs sportifs bénévoles soumis à une obligation de qualification (plongée et parachutisme). Tous organismes de formation habilités mentionnés à l'article R. 212-10-8 du Code du sport.	Huit priorités identifiées	Les moyens et les actions relatives au développement du service civique	Les moyens et les actions relatives au développement des pratiques sportives et du haut niveau.	Politiques publiques spécifiques (ex contrôle d'honorabilité, prévention des noyades) ou génériques (état d'avancement J.O Paris 2024)		
Modalité de fonctionnement	Liste de diffusion officielle	Liste de diffusion officielle	Liste de diffusion officielle			DRAJES/association des DRAJES	Service de la communication de la DS	Etablissement et mise à jour annuelle d'un tableau de synthèse des actions prioritaires de la feuille de route régionale académique
Modalité de suivi				Le conseil d'administration, composé de 10 membres dont 7 à voix délibérative, fixe les orientations générales de l'agence, avec l'appui du comité stratégique. Organisme consultatif composé de représentants de l'Etat, de parlementaires, de représentants d'organismes d'accueil agréés et des membres du CA, ce comité propose les orientations soumises au CA et débat de toute question relative au développement du service civique (notamment orientations stratégiques, missions prioritaires, promotion et valorisation, accès des citoyens au service civique, etc.)			Nombre de destinataires	Un compte rendu est établi par le secrétariat général
Evolutions	Réflexion à mener d'inclusion ou non dans le document plus générique de la circulaire de rentrée.							

Les agences régionales de santé, un modèle original pour répondre aux besoins de coordination territoriale des politiques de santé¹⁵³

L'objet de la mission porte sur les relations entre les différents échelons et non sur les structures car s'intéresser à ces dernières nécessitaient de les évaluer ce qui n'était pas l'objet de la mission. Dans ce contexte, cette annexe vise à présenter le modèle relationnel des agences régionales de santé (ARS) avec leur tutelle selon le cadre de la présente mission pour s'interroger sur la pertinence d'une transposition dans les champs des MENJS et MESRI. Elle s'appuie sur différents rapports pour établir des constats et en tirer des enseignements, en excluant les critiques faites lors de la crise sanitaire.

Objectifs et missions des ARS

Les ARS sont créées par l'article 118 de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST)¹⁵⁴ en vue de piloter, à l'échelon régional, l'ensemble du système de santé. Elles assurent deux grandes missions :

Le pilotage de la politique de santé publique en région, avec trois champs d'intervention :

- la veille et la sécurité sanitaires, ainsi que l'observation de la santé ;
- la définition, le financement et l'évaluation des actions de prévention et de promotion de la santé ;
- l'anticipation, la préparation et la gestion des crises sanitaires, en liaison avec le préfet ;
- la régulation de l'offre de santé, qui vise à mieux répondre aux besoins et à garantir l'efficacité du système de santé. Elle porte sur les secteurs ambulatoire (médecine de ville), médico-social (aide et accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées) et hospitalier.

Comme précisé dans l'exposé des motifs de l'article 26 de la loi HPST, elles doivent apporter trois changements importants :

- un service public de santé régional, unifié et simplifié.

L'ARS rassemble au niveau régional les ressources de l'État et de l'Assurance maladie et regroupe en une seule entité les services et organismes chargés des politiques de santé dans les régions et les départements : directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS), agences régionales de l'hospitalisation (ARH), groupements régionaux de santé publique (GRSP), unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), missions régionales de santé (MRS) et volet hospitalier de l'assurance maladie, composé d'une partie du personnel des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), du régime social des indépendants (RSI), de la mutualité sociale agricole (MSA), des directions régionales du service médical (DRSM).

En unifiant des forces dispersées, les ARS doivent mener des politiques de santé plus efficaces et simplifier le système de santé.

Interlocuteur régional unique, l'ARS travaille à définir des procédures plus simples pour les professionnels de santé, garantir un accès égal aux soins pour les patients et mieux coordonner sur le terrain entre les professionnels et les établissements de santé et médico-sociaux :

- une approche globale de la santé, une plus grande cohérence des réponses et des parcours pour les patients et personnes en situation de perte d'autonomie ;
- des politiques de santé ancrées sur un territoire pour mieux adapter les réponses aux spécificités et aux besoins locaux, pour améliorer la répartition territoriale de l'offre de soins et lutter contre les inégalités de santé.

¹⁵³ À partir des rapports existants.

¹⁵⁴ La présentation ci-dessous s'inspire d'un document édité par le Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2011 intitulé « Les ARS, un an après ».

Les ARS en étant l'acteur unique de pilotage de la politique de santé, doivent mettre fin à la fragmentation des politiques territoriale de santé et permettre l'émergence, au niveau régional, d'une politique de santé conçue de la prévention jusqu'aux soins. Elles ont donc pour ambition principale de résoudre les problèmes liés « à la coordination insuffisante de l'ensemble des acteurs et d'une inégale répartition des professionnels de santé sur le territoire, l'accès aux soins devient une question croissante pour nos concitoyen »¹⁵⁵.

Gouvernance des ARS

Un statut original d'établissement public administratif, pour réunir les services déconcentrés de l'État et ceux de l'Assurance maladie

Les ARS sont des établissements publics administratifs¹⁵⁶ placés sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées. Il n'était pas possible d'en faire des services déconcentrés, puisqu'elles réunissaient des services de l'État et des services de l'Assurance maladie. Ce statut d'établissement public administratif leur confère une autonomie administrative et financière visant à « donner aux politiques de santé une gouvernance territoriale originale et inédite », en les autonomisant : la Cour des comptes souligne ainsi dans ses travaux sur la mise en œuvre des ARS que ce statut original traduit une volonté de « décentralisation fonctionnelle de certaines responsabilités », visant à donner aux ARS « des marges d'initiative et d'autonomie indispensables pour une approche plus partenariale des politiques de santé¹⁵⁷ ».

Le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens : un outil de dialogue entre l'État et les ARS qui peine à prendre en compte les spécificités régionales

Au-delà des caractéristiques propres au statut d'établissement public administratif, l'autonomie des ARS se fait à travers le choix de la généralisation du contrat comme modalité de coordination entre l'agence et sa tutelle. Ainsi, le code de la santé publique (article L. 1433-2) prévoit que les ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées signent avec le directeur général de chaque ARS un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

Ce dernier¹⁵⁸ doit être un outil essentiel du dialogue entre l'État et les ARS. Révisable chaque année, le CPOM est conclu pour une durée de quatre ans. Il constitue une feuille de route, définissant ce que le ministère attend d'une ARS. Définis au niveau national, les objectifs de santé publique sont identiques partout en France, à l'image de ceux relatifs à la lutte contre le cancer ou l'obésité. Ils doivent néanmoins s'adapter, dans chaque région, aux réalités des territoires. Le CPOM doit permettre cette adaptation aux différents contextes. Le contrat offre un contrôle en principe plus distant à travers la définition d'objectifs initiaux entre les parties et d'indicateurs de suivi¹⁵⁹. Il doit rendre visibles les objectifs des ARS et être le support de l'autonomie entre l'agence et la tutelle, cette dernière ne devant juger l'action de l'agence qu'au regard de ces objectifs, sans intervenir dans la manière dont elle y parvient.

Toutefois, dix ans après leur mise en œuvre, la mission d'information de l'Assemblée nationale¹⁶⁰ fait le constat que ce n'est pas le cas. « Comme l'a souligné le président du collège des directeurs généraux d'ARS, ces CPOM ne permettent pas d'évaluer les résultats de chaque agence sur des objectifs réellement adaptés aux enjeux de chaque région. En effet, de l'aveu de tous, les CPOM continuent de contenir des objectifs bien trop nombreux (une cinquantaine), trop larges, et insuffisamment adaptés à chaque territoire ». « Des efforts

¹⁵⁵ Exposé des motifs. Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires.

¹⁵⁶ « Le choix de ce statut plutôt que de celui de GIP visait notamment à offrir aux directeurs généraux d'ARS une autorité plus forte sur les personnels mis à leur disposition, au vu de l'expérience des ARH ».

¹⁵⁷ Rapport d'information, commission des affaires sociales, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale *sur les agences régionales de santé, présenté par* Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Jean-Carles Grelier, 16 juin 2021.

¹⁵⁸ La contractualisation n'est pas en soi une nouveauté, les agences régionales d'hospitalisation, à qui ont succédé les ARS, y avaient déjà recours mais elle est généralisée à l'ensemble des relations que ce soit avec l'État ou les établissements sanitaires et sociaux dans le périmètre des ARS (Duchesne, 2018).

¹⁵⁹ Duchesne V. (2018). L'AGENCE, LE CONTRAT, L'INCITATION. LES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ FER-DE-LANCE ADMINISTRATIF DE LA POLITIQUE DE SANTÉ, ESKA | « Journal de gestion et d'économie médicales », 2018/4 Vol. 36 | pages 159 à 180.

¹⁶⁰ Rapport d'information, commission des affaires sociales, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale *sur les agences régionales de santé, présenté par* Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Jean-Carles Grelier, 16 juin 2021, n° 4267.

ont été faits pour co-construire ces CPOM avec les ARS, et choisir quelques indicateurs spécifiques par région, deux ou trois en général (l'ARS de Bretagne a notamment évoqué les indicateurs "suicide" et le "développement de l'hospitalisation à domicile"), mais cette adaptation reste très largement insuffisante ». Le rapport de l'IGAS (2018) va dans ce sens : « les CPOM État-ARS doivent être davantage utilisés pour hiérarchiser les évolutions souhaitées de l'offre de santé et fixer des objectifs en termes de résultats attendus ». Les objectifs contenus dans les CPOM devraient être peu nombreux, et tous négociés en fonction des spécificités de la situation régionale. Ceci permettra de prioriser les actions des ARS.

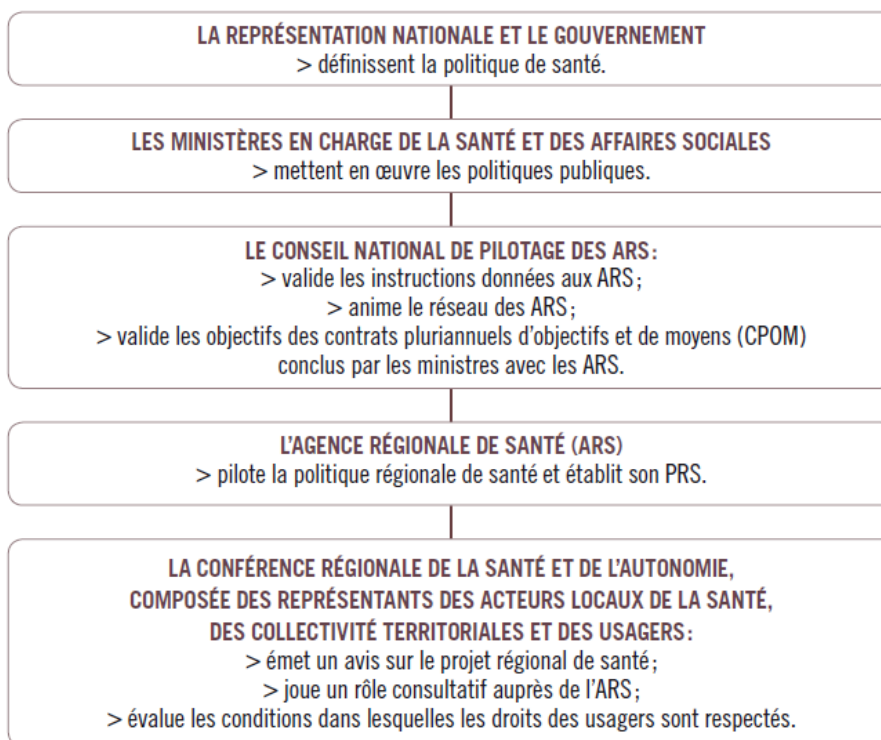
Un pilotage national, qui ne tient pas compte du statut des ARS

Selon la loi HPST, le pilotage national des ARS est assuré par le Conseil national de pilotage (CNP), qui à l'image de l'ARS, rassemble l'ensemble des autorités responsables des services issus de l'État et de l'Assurance maladie.

Le décret du 8 juillet 2010 relatif au pilotage national des ARS stipule que le CNP a plusieurs missions. Il adresse des orientations et des directives aux ARS pour la mise en œuvre des politiques de santé. Il approuve les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), évalue l'action des ARS et valide les instructions qui leur sont données. Le CNP doit également connaître tous les financements et leur répartition, afin de veiller au respect de l'objectif de réduction des inégalités précisé par la loi. Enfin, le CNP conduit le pilotage et l'animation du réseau des ARS.

Le schéma ci-dessous résume la gouvernance du système de santé en France depuis la mise en place des ARS.

LA GOUVERNANCE DE LA SANTÉ EN FRANCE



Source : « Les ARS, un an après », document édité par le Secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales - mars 2011.

Encore aujourd'hui, il est reproché au CNP de ne pas remplir toutes ses missions et de s'assurer seulement de la cohérence des instructions envoyées aux ARS en jouant un rôle de filtre de ces différentes instructions, qui sont considérées et demeurent encore trop nombreuses et trop prescriptives¹⁶¹.

¹⁶¹ Cf. Rapport d'information de l'Assemblée nationale ; rapport de l'IGAS sur le pilotage de la transformation de l'offre de soins par les ARS.

De plus, certains regrettent que l'effort de coordination au niveau régional réalisé avec la création des ARS n'ait pas été suivi au niveau de l'administration centrale. Ce point reste central pourtant dans la mise en œuvre de la réforme territoriale voulue par la loi HPST, qui ne sera vraiment aboutie que lorsque les directions centrales du ministère auront davantage évolué dans leur culture, leur organisation et leur fonctionnement encore très marqués par une démarche « top down » avec des services déconcentrés (Evin, 2019¹⁶²).

Des améliorations sont toutefois à noter. « Critiquée pour leur organisation en tuyau d'orgue, les directeurs généraux du ministère en charge de la santé et des affaires sociales se sont organisés en nommant au sein de leur collège des référents (à la fois ultramarins et métropolitains) sur des questions thématiques, chargés de coordonner leurs positions. Des comités techniques ont également lieu au niveau des directeurs d'ARS sur des thématiques plus spécifiques, avec le secrétariat général et la direction d'administration centrale concernée (par exemple, entre tous les directeurs de l'autonomie des ARS, avec la direction générale de la cohésion sociale). Le président du collège des directeurs généraux a toutefois regretté une "tendance très centralisatrice des directions d'administration centrale" et un problème de transversalité interne entre ces dernières. Cet enjeu est difficilement résolu par le secrétariat général, bien que la directrice générale de l'offre de soins ait insisté, lors de son audition, sur la co-construction croissante avec les ARS des politiques menées, illustrée par les réformes récentes du financement des établissements de santé ou par la mise en œuvre du service d'accès aux soins »¹⁶³.

Plus globalement, le statut d'agence et son indépendance sont interrogés. Ainsi, selon Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales, « malgré le statut d'établissement public, malgré la dénomination "agence", qui fait très moderne et invite à penser une large autonomie, les ARS sont des services déconcentrés qui ne répondent pas devant le conseil de surveillance constitué normalement pour les surveiller mais devant les administrations centrales, donc devant les ministres, conformément à notre organisation républicaine¹⁶⁴ ». En effet, les ARS sont, pour le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, « la représentation du ministère dans les territoires ». F. Pierru¹⁶⁵ tire la même conclusion considérant que le fonctionnement des ARS se rapproche de celle des administrations déconcentrées de l'État.

Selon F. Pierru, « la déconcentration est même relative tant les instruments et les routines administratives se combinent pour aboutir à une centralisation forte. Les ARS croulent sous les directives du niveau national. Les principaux instruments de régulation et de financement sont définis au niveau national : objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), tarifs de la tarification à l'activité (T2A), convention liant le DG de la Caisse nationale d'assurance maladie avec les syndicats de professionnels libéraux, accréditation, etc. Les marges de manœuvre des ARS sont donc des plus réduites : elles se doivent d'abord de mettre en œuvre les priorités nationales. La gestion des personnels reste, elle aussi, centralisée au niveau national, tant en ce qui concerne les agents de l'État que ceux de l'Assurance maladie¹⁶⁶ ». Il en découle une autonomie financière très limitée : les ARS ne peuvent décider directement des affectations financières que pour 2,5 % de leur budget, la majorité des fonds au sein du système de santé obéissant à des règles de répartition définies nationalement (Duchesne, 2018). Par ailleurs, les ARS, en tant qu'établissement public administratif, ne sont qu'une émanation du ministère et sont sous son contrôle pour la nomination de leur directeur, ne peuvent pas réellement mener une politique régionale autonome. Selon Duchesne (2018), la tutelle qu'est l'État central se révèle incapable de desserrer le contrôle sur son administration pour rendre son autonomie effective. La Cour des comptes, citée dans le rapport de l'Assemblée nationale, notait déjà en 2012 « La juridiction financière regrettait ainsi que les ARS soient placées « sous une tutelle nationale particulièrement étroite, guère conforme à leur statut d'établissements publics et qui risque de les priver de certaines des souplesses et des marges d'initiative que nécessite une approche renouvelée du pilotage du système de

¹⁶² Claude Evin 10 ANS D'ARS : QUEL BILAN D'UNE FORME DE DÉCONCENTRATION RÉGIONALE ?, EN3S-École nationale supérieure de Sécurité sociale | « Regards » 2019/2 N° 56 | pages 105 à 116.

¹⁶³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale.

¹⁶⁴ Cité par le rapport d'information de l'Assemblée nationale 2021.

¹⁶⁵ Pierru F. (2020). AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ : MISSION IMPOSSIBLE. Revue française d'administration publique, 2020/2 N° 174 | pages 385 à 403.

¹⁶⁶ Pierru F. (2020). AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ : MISSION IMPOSSIBLE. Revue française d'administration publique, 2020/2 N° 174 | pages 385 à 403.

santé ». Pour les acteurs de terrain, les ARS apparaissent parfois « prisonnières » des instructions gouvernementales, souvent trop prescriptives et trop peu adaptées aux réalités locales. Xavier Bertrand, président de la région Hauts-de-France, a ainsi déploré que les ARS soient de simples « *courroies de transmission* » des décisions nationales.

F. Pierru souligne *a contrario* que la qualification abusive d'agence peut néanmoins s'avérer utile pour reporter la responsabilité sur ces structures censément indépendantes pouvant servir de boucs émissaires lorsque les critiques sont trop fortes ou politiques (par exemple : protestation des élus locaux contre les déserts médicaux ou la fermeture de maternités de proximité). Cette situation amène un haut cadre d'une ARS à considérer que les ARS sont des agences quand ça arrange le ministère.

Certaines critiques de ce fonctionnement ne sont pas sans rappeler les constats établis dans le rapport de la présente mission.

Un modèle d'agence pour les MENJS et MESRI ?

Penser une organisation des services déconcentrés en agence, à l'image de l'ARS, c'est identifier quelle plus-value les ministères en retireraient en comparaison avec l'organisation actuelle.

Pour l'Éducation nationale, il s'agirait de transformer chaque académie en établissement public administratif, doté d'une personnalité morale avec une autonomie administrative et financière. Ce statut juridique devrait lui offrir une latitude en matière d'administration de son établissement, d'exercice de tutelle sur les EPLE de son ressort territorial. L'établissement ainsi créé disposerait d'un budget global, sous la forme d'une subvention pour charge de service public (SCSP), pour conduire les missions de service public qui lui seraient confiées. Il aurait en outre la faculté de développer ses ressources propres en allant chercher des financements complémentaires aux fins de sa politique d'établissement en lien avec les objectifs contractuels pluriannuels déterminés avec l'administration centrale. Sa qualité d'établissement public lui permettrait de déterminer en toute autonomie les modalités de mise en œuvre des politiques publiques tenant compte de son contexte et de son projet territorial. Enfin, ce statut ne modifierait pas la gestion des personnels, qui demeurerait guidée par un cadre national¹⁶⁷.

En comparaison de la situation actuelle¹⁶⁸, selon le principe de subsidiarité inscrit dans la charte de déconcentration de 2015, les académies ont la charge et toute latitude pour mettre en œuvre les politiques publiques sur leur ressort territorial dans un cadre nationalement défini. À cet effet, ils disposent de budgets et de la responsabilité budgétaire attachée, c'est-à-dire qu'ils assument la responsabilité des dépenses réalisées, assurent la gestion des personnels et leur recrutement pour certains. Depuis le décret du 5 janvier 2012, ils ont autorité sur les DASEN et ont la responsabilité de proposer l'affectation des personnels de direction.

L'écart entre les deux organisations est faible dans la mesure où la charte de déconcentration garantit aux services déconcentrés la marge d'autonomie nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. En revanche, le fait de disposer d'un budget global via la SCSP donne aux académies devenues établissements publics plus de souplesse de gestion, qu'elles s'autorisent peu dans le format actuel. Cependant, il est toujours possible de fusionner les BOP, par exemple les BOP 139, 140, 141 et 230 en un seul pour donner une latitude aujourd'hui plus difficile, sans passer par un changement structurel.

Dans l'enseignement supérieur, l'intérêt de la transformation des académies en établissement public dépendra des missions qui leur seraient confiées : à périmètre constant, il n'y a pas de plus-value ; à périmètre évolutif, la question du pilotage budgétaire se pose : une responsabilité totale sur le budget global des EPSCP, ce qui suppose un transfert des responsabilités de la DGESIP au niveau territorial tant pour la SCSP que pour les budgets inscrits dans le cadre du DSG ; ou la seule responsabilité des budgets relevant du DSG. En tout état de cause, ce n'est pas le changement de la forme juridique qui induit ces évolutions mais la volonté politique d'organiser l'exercice de la tutelle différemment. Actuellement, les académies ne

¹⁶⁷ Sachant que les personnels enseignants du 1^{er} degré ainsi que les personnels administratifs de catégorie B et C sont recrutés au niveau territorial.

¹⁶⁸ La simulation ne fait pas de différence entre région académique et académie pour faciliter l'exercice.

disposent pas de budget pour l'enseignement supérieur, ils mènent le DSG et instruisent les projets mais ne sont pas décisionnaires.

La réponse qui offrirait à l'échelon territorial les marges attendues n'est à l'évidence pas le changement structurel mais bien l'application des principes inscrits dans les textes, le code de l'éducation (et en particulier les articles émanant de la loi LRU pour l'enseignement supérieur) et la charte de déconcentration pour l'enseignement scolaire. Par ailleurs, certaines difficultés dans les relations entre État et services déconcentrés, telles que la mission a pu les observer dans les champs de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, et de l'enseignement supérieur (insuffisance du pilotage stratégique, manque de confiance et de marge de manœuvre, remise en cause du principe de subsidiarité, une organisation de l'administration centrale qui évolue moins vite que l'organisation territoriale etc.) n'ont pas disparu pour autant. Cela tient au fait que les ARS ne sont pas « reconnues » dans leur statut d'établissement public, les services centraux du ministère de la santé ayant tendance à les considérer comme des services déconcentrés malgré la mise en place d'un comité national de pilotage.

La mission en tire la conclusion qu'en matière de relations entre l'État, les services déconcentrés et les opérateurs, l'enjeu principal n'est pas tant les structures existantes que la définition précise du rôle et des responsabilités de chacun, l'application réelle du principe de subsidiarité et les capacités de pilotage de l'État de l'ensemble du système, qui respecte le positionnement de chacun.

L'organisation des relations du secrétariat général du ministère de l'intérieur avec l'administration territoriale de l'État

La mission a rencontré le directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) qui lui a présenté l'organisation des relations entre le secrétariat général du ministère et les services déconcentrés.

La DMAT assure le lien entre les directions métiers du ministère de l'intérieur et les préfetures. Son action repose sur le pilotage de la performance, via une série d'indicateurs qui quadrille l'activité des directions métier des préfetures dont les cibles sont nationales, avec des possibilités d'ajustements régionaux pour tenir compte des spécificités locales, après discussion avec les secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR). Elle a des relations bilatérales avec chaque préfet une fois par trimestre pour suivre la déclinaison des politiques publiques. En outre, il y a deux dialogues de gestion par an qui se concentrent notamment sur les moyens et l'orientation des renforts en vacataires selon les périodes de l'année.

La DMAT est attachée à la déconcentration sur les questions budgétaires et les ressources humaines. Chaque préfet de région dispose d'une enveloppe budgétaire (le programme 354) qu'il répartit entre les départements, sans aucune orientation imposée par l'administration centrale. En outre, un nouveau dispositif¹⁶⁹ mis en place à partir de 2022 renforce les mesures de déconcentration en permettant au préfet de région de redéployer jusqu'à 3 % des effectifs du plafond global des emplois qui lui sont notifiés sur le périmètre de l'administration territoriale des politiques publiques qui sont sous sa responsabilité. Cette nouvelle mesure doit permettre d'adapter au mieux l'organisation de l'administration territoriale de l'État, aux priorités, notamment identifiées dans les feuilles de route interministérielles des préfets.

La DMAT a des relations quotidiennes avec les préfetures, notamment via l'envoi des instructions, qui présentent souvent le résultat des arbitrages ministériels. L'animation du réseau des préfetures est également très descendante via l'envoi de nombreux messages chaque jour. Les préfets sont réunis toutes les six semaines lors d'un séminaire dans lequel le ministre intervient traditionnellement. Les SGAR sont quant à eux réunis deux fois par an. Plus récemment, ont été mis en place des séminaires des directions départementales interministérielles (DDI) par thématique. Enfin, des rencontres avec les services déconcentrés peuvent se tenir sur des thématiques particulières qui concernent plusieurs préfetures ou au niveau infra-régional. La DMAT affirme une volonté de proximité et d'animation de réseau forte considérant assurer une animation généraliste en complément d'une animation plus spécialisée des directions générales « métiers » sur leur secteur. Il souhaite engager une réflexion sur l'impact des décisions de l'administration centrale sur le territoire.

La DMAT a une culture de la co-construction des documents nationaux d'organisation et de politique publique avec les services déconcentrés, qui résulte notamment du fait que tous les hauts-fonctionnaires de la direction ont eu des fonctions au niveau territorial. Les mobilités réciproques entre les deux échelons sont habituelles. À titre d'exemple, le document cadre sur les missions prioritaires des préfetures élaborées entre septembre 2021 et avril 2022 s'est appuyé sur les réflexions de groupes de travail (un par thématique), qui étaient présidés par un préfet et réunissaient des sous-préfets, des cadres de l'administration centrale et des préfetures. La DMAT en assure le secrétariat puis élabore, sur la base des différentes propositions, le document final. Cette méthode d'organisation des groupes de travail est courante au sein de la DMAT, et c'est probablement moins le cas dans les autres directions du ministère de l'intérieur, les parcours étant moins fluides entre les deux échelons administratifs.

¹⁶⁹ Circulaire DGAFP / DB du 22 décembre 2021.

Le processus contractuel au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : du projet stratégique national au projet d'établissement

La direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) exerce les compétences du ministère relatives à la formation initiale et continue, à la recherche, à la politique d'innovation et au développement. À ce titre, elle a la responsabilité des orientations pédagogiques et de l'activité éducatrice de tous les établissements, centres ou organismes de formation et d'enseignement supérieur et technique, publics et privés. Dans ce cadre, elle organise l'enseignement et la formation professionnelle agricoles publics. Elle définit les modalités de répartition des moyens humains et financiers alloués par l'État aux établissements nationaux et locaux d'enseignement.

Elle oriente et favorise la participation des établissements d'enseignement à l'insertion scolaire, sociale et professionnelle, à l'animation et au développement des territoires, à l'expérimentation et à la recherche appliquée, à la coopération internationale. Elle anime une politique d'orientation scolaire et professionnelle. Elle organise les contrôles de l'État sur les organismes et les établissements d'enseignement et de formation. À cet égard, la DGER a la responsabilité de l'impulsion et de l'animation du **projet stratégique national** et du suivi des **projets régionaux de l'enseignement agricole**, conjointement avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) qui exercent l'autorité académique, et avec le recteur, sur l'enseignement technique et supérieur agricole.

Un projet stratégique national décliné en projets stratégiques régionaux

L'enseignement agricole¹⁷⁰ s'est doté d'un projet stratégique national, dans le cadre de la concertation préalable à l'élaboration de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. L'accent a été mis sur le renforcement de la réussite des élèves, de l'insertion professionnelle et de la promotion sociale à travers notamment un accès plus large vers l'enseignement supérieur, ainsi que sur la contribution de l'enseignement agricole à la réussite du projet agro-écologique pour la France. Les États généraux de l'alimentation ont confirmé ces orientations en sollicitant l'enseignement agricole sur le sujet de l'attractivité des métiers de l'agriculture et des filières.

Ce projet se décline en onze priorités pour l'enseignement agricole :

- 1 - Renforcer la promotion sociale et la réussite scolaire - favoriser l'accès à l'enseignement agricole supérieur ;
- 2 - Conforter les filières de l'apprentissage et de la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- 3 - Poursuivre la rénovation des diplômes ;
- 4 - Relancer la pédagogie et les innovations - développer l'utilisation du numérique éducatif ;
- 5 - Enseigner à « produire autrement » – renforcer la place des exploitations agricoles des établissements ;
- 6 - Poursuivre l'ancrage territorial des établissements et les liens avec leurs partenaires ;
- 7 - Renforcer l'ouverture internationale ;
- 8 - Développer les actions éducatives, l'apprentissage du vivre ensemble et l'éducation à la citoyenneté ;

¹⁷⁰ Pour rappel, le système éducatif agricole comprend 807 établissements scolaires d'enseignement technique : établissements publics (au nombre de 216) ou établissements privés sous contrat avec l'État, contrat pouvant être de deux types, formation à temps plein ou formation conjuguant, selon un rythme approprié, des enseignements en établissement et d'autres dans le milieu agricole et rural (212 lycées privés, 367 maisons familiales rurales, 12 centres médico-éducatifs). Ils dispensent des formations allant de la classe de quatrième aux classes préparatoires aux concours d'entrée aux grandes écoles ou au brevet de technicien supérieur (enseignement supérieur court) dans les champs de compétence du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (production, transformation et commercialisation de produits agricoles et agroalimentaires, services en milieu rural, aménagement, environnement), permettant d'exercer « les métiers grandeur nature ». 158 678 élèves et étudiants ont fait leur rentrée 2019 dans l'enseignement agricole. Leur répartition est de 61 631 dans les établissements publics, 49 019 dans les établissements privés du « temps plein » et 48 028 dans les établissements privés du « rythme approprié ».

- 9- Développer la formation initiale et continue de la communauté éducative ;
- 10- Appuyer les établissements d'enseignement dans leurs projets ;
- 11- Mettre en œuvre ces priorités à travers un dialogue social renforcé.

Ce projet stratégique national se décline en projet régional pour l'enseignement agricole (PREA).

Le PREA définit les grandes orientations pour l'enseignement agricole de la région pour les cinq années à venir. Il couvre l'ensemble des missions des établissements, des secteurs et des voies de formation. Il en résulte une démarche participative qui associe les usagers, les acteurs des établissements publics et privés et la collectivité territoriale. Le PREA constitue une contribution régionale du ministère chargé de l'agriculture au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) de la région.

Le PREA, élaboré en concertation avec les acteurs et partenaires institutionnels, professionnels, permet d'afficher une stratégie et des objectifs pour l'État en région et constitue un outil de concertation et d'aide à la décision. Il a ainsi pour objet d'adapter les orientations de l'État aux spécificités régionales en se fondant sur une connaissance précise des réalités socio-économiques locales ou régionales, tout en prenant en compte la dimension nationale de certaines formations.

Un diagnostic permet une analyse des enjeux des principales filières professionnelles susceptibles d'accueillir les élèves, apprentis et stagiaires de l'enseignement agricole ainsi que des emplois porteurs d'avenir. Une concertation régionale réunit un nombre important de professionnels dans le cadre d'ateliers sectoriels et transversaux, qui sont animés par des représentants de l'offre de formation (chefs d'établissement publics et par des enseignants). Ces derniers assurent la fonction de rapporteur des groupes de travail.

Extraits du PREA martiniquais 2019-2023

Axe 1 :

Un Enseignement Agricole ancré dans l'offre de formation régionale et à l'écoute des besoins des filières professionnelles et du territoire

Orientation stratégique n° 1.1

Renforcer les liens avec les filières professionnelles (agricoles, transformation, service à la personne et au territoire...) et améliorer la connaissance de la relation emploi/formation

- Réaliser une veille relative aux attentes et besoins des organisations professionnelles dans les filières agricoles, para-agricoles et d'industries agroalimentaire
- Participer activement aux études "état des lieux et prospectives" concernant le champ de la relation emploi-formation (Contrat d'Etudes Prospectives CEP) et participer aux études d'évolution des compétences et des métiers pour les filières agricoles et para-agricoles de la Martinique
- Associer les professionnels dans la mise en œuvre des formations, des stages et des évaluations (à renforcer dans le cas des diplômes renouvelés)

Orientation stratégique N° 1.2

Elaborer une **carte des formations - générales, technologiques et professionnelles, adaptée aux besoins des acteurs du territoire en lien avec les partenaires**

- Définir la carte des formations en partenariat avec l'Education Nationale et la Collectivité Territoriale de Martinique et les - organisations Professionnelles
- Organiser annuellement la réflexion sur la carte des formations, de l'Enseignement Agricole avec l'ensemble des partenaires des organisations professionnelles et divers (Pôle emploi, OPCO, CNFPT...)

Orientation stratégique N° 1.3

Accompagner le développement et la valorisation de l'**alternance et de la formation professionnelle**

- Rencontrer annuellement les acteurs de l'apprentissage et la formation professionnelle continue en région
- Communiquer sur l'offre de formation par apprentissage et formation professionnelle continue
- Proposer des parcours de formation alternée répondant aux besoins des apprenants et des centres de formation
- Développer en lien avec les entreprises et les OPCO l'offre de services (blocs de compétences, VAE...)

Orientation stratégique N° 1.4

Communiquer sur l'enseignement agricole Public et Privé et les métiers agricoles et para agricoles et agroalimentaires

- Réaliser des documents de promotion sur l'Enseignement Agricole dans ses différentes voies de formation en région
- Réaliser des informations sur les métiers en tension et des filières spécifiques
- Renforcer les liens avec les acteurs du Service Public d'Orientation Territorial (SPOT-SPRO) et Chambre d'agriculture et Organisations Professionnelles

Il existait antérieurement¹⁷¹ des dispositions législatives et réglementaires qui prévoyaient l'obligation d'un projet d'établissement pour tous les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) et les établissements d'enseignement et de formation professionnelle

¹⁷¹ Circulaire DGER / SDEPC / C2005-2015 en date 19 octobre 2005 précise le cadre, les modalités d'élaboration et d'évaluation du projet d'établissement, obligatoire pour tous les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) et les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés sous contrat.

agricoles privés sous contrat. Ces projets d'établissements viennent en complément de l'ensemble constitué par le projet stratégique national et le projet régional de l'enseignement agricole.

Le projet d'établissement est un élément clé du fonctionnement de l'EPLEFPA car c'est l'autonomie pédagogique et éducative de l'établissement qui se traduit dans celui-ci. Voté par le conseil d'administration, il est le fruit d'une démarche collective de réflexion et de proposition, incluant tous les partenaires et acteurs de l'établissement. Il définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux compte tenu, notamment, des caractéristiques de la population scolaire accueillie et des ressources de l'environnement socioculturel et économique local.

Le projet d'établissement doit comporter :

- un préambule qui précise les valeurs dont l'établissement est porteur ;
- un diagnostic stratégique interne et externe dont éléments détaillés peuvent figurer dans une annexe au projet ;
- des axes stratégiques à moyen terme qui constituent l'ensemble des orientations de la politique publique locale de celui-ci. Ces axes stratégiques correspondent à des enjeux fondamentaux, parfois vitaux pour le devenir de l'établissement. Il est indiqué qu'ils ne peuvent donc être que peu nombreux pour éviter le piège d'un projet d'établissement catalogue dans lequel tout est prioritaire ;
- des objectifs opérationnels qui traduisent les axes stratégiques en termes de résultats attendus et permettent de les décliner en fonction des éléments constitutifs de l'établissement, des diverses missions, du public concerné. Là encore il est précisé que la clarté de leur énoncé est primordiale car ce sont eux qui guideront l'action au quotidien et qui seront les supports principaux de l'exercice d'évaluation ;
- des plans d'actions : à cet effet chaque objectif opérationnel doit être décliné en actions, faute de quoi le projet en resterait à une déclaration d'intentions. Il est indiqué que ces actions ne prétendent pas couvrir l'ensemble des activités de l'établissement mais participent concrètement à l'aboutissement d'un objectif opérationnel et se concentrent sur les domaines les plus sensibles ou sur les réalisations dont la réussite représente un enjeu particulier ;
- des critères et indicateurs relatifs à chacun des axes stratégiques et donc aux différents plans d'actions. Ils sont indispensables au suivi et à l'évaluation interne et externe et à la mise en œuvre du projet d'établissement.

Un contrôle de gestion annuel, focalisé sur les enjeux stratégiques et les moyens nécessaires

Les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés s'inscrivent dans le cadre du projet stratégique national, décliné au niveau régional.

La directrice générale de l'enseignement et de la recherche préside le dialogue de gestion annuel afin de montrer aux équipes l'importance des discussions. Après plusieurs essais de modèles d'organisation, qui ne sont pas sans rappeler l'organisation des DSGP au sein du MENJ, ce dialogue est aujourd'hui recentré sur la stratégie (comme par exemple, la fusion d'établissements) et les moyens nécessaires pour la mener. Pour éviter les tuyaux d'orgue, les participants au dialogue doivent y assister dans son intégralité. Enfin, toutes les questions techniques (chiffres, calculs, écarts etc.) sont « expurgées » en amont ce qui permet de se concentrer sur la stratégie. Cette manière de procéder permet de s'assurer que tous les sujets sont traités mais pas forcément lors du dialogue. Ce dernier s'appuie sur un « document vivant » élaboré en toute transparence par l'administration centrale et les services déconcentrés via un espace partagé qui permet un travail en parallèle des services plus rapide. Un compte rendu est rédigé à l'issue du dialogue. Il est validé par les parties prenantes et fait l'objet d'un suivi l'année suivante pour s'assurer que les actions prévues ont été réalisées. Le dialogue constitue également un exercice interne pour la DGER car il permet de voir comment l'action de chacun s'inscrit dans une action globale. Cette nouvelle organisation du dialogue de gestion permet de développer une vision stratégique globale sans y passer trop de temps. Elle est appréciée par la DGER.

En parallèle, la DGER produit de nombreuses circulaires dans le respect de la subsidiarité accordée aux DRAAF, qui peuvent choisir ce sur quoi ils orientent les établissements locaux, en fonction du contexte. Ces

appréciations différenciées sont discutées lors du dialogue de gestion. La DGER assure ou organise l'animation de réseau entre les services déconcentrés et l'administration centrale. Elle a également mis en place un site internet pour permettre aux professionnels des établissements d'accéder à toutes les ressources disponibles (éducation, santé, animation des territoires, partage de bonnes pratiques...). Par ailleurs, il existe un dispositif national d'appui dans lequel tous les établissements d'enseignement supérieur ont au moins une mission d'appui à l'enseignement technique et agricole. Les thématiques peuvent porter sur l'informatique, la pédagogie, les impacts etc.

Les relations entre l'administration centrale¹⁷² et les établissements d'enseignement supérieur, qui ne sont pas aux responsabilités et compétences élargies comme les EPSCP s'appuient sur un principe assez identique. Tout d'abord, la DGER a la volonté de traiter ces établissements, peu nombreux, de manière similaire. Pour cela, les contrats d'objectifs et de performance ont tous un socle commun et une partie propre à chaque école¹⁷³.

Chaque directeur a un entretien stratégique annuel avec la DGER au cours duquel, dans un intérêt partagé des deux parties, est adoptée une approche intégrée du métier ce qui revient à lier la stratégie et les moyens. Pour s'assurer de la qualité et de la franchise des informations par les chefs d'établissement, la DGER dote ces derniers d'outils de pilotage et de comptabilité analytique. Ainsi, chaque directeur dispose d'une lettre d'objectif annuelle, qui est confidentielle, d'un contrat d'objectifs et de performance qui définit des indicateurs macro et une lettre de mission publique. Cette multiplication d'outils de pilotage ne pose pas de difficultés à la DGER car les grands objectifs du COP sont repris dans le projet stratégique de l'établissement, les deux outils s'inscrivant dans le même calendrier.

Les moyens sont attribués de manière annuelle. Une partie, marginale de ces moyens est modulée en fonction des orientations convenues lors du dialogue stratégique, sur la base systématique de critères de performance.

Conclusion

L'organisation des relations entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les opérateurs au sein du ministère de l'agriculture met l'accent sur les échanges autour de la stratégie lors des dialogues annuels, les questions techniques étant abordées dans la phase de préparation. Le MENJS et le MESRI pourraient s'en inspirer. Le nombre d'établissements étant cependant important, la territorialisation du dialogue permettrait de tenir compte de ce nombre. La mission tient toutefois à préciser qu'elle n'a pas eu l'opportunité de rencontrer des acteurs locaux du ministère de l'agriculture, l'approche présentée est donc uniquement celle de l'administration centrale.

¹⁷² La DGER gère l'ensemble des relations avec les établissements d'enseignement supérieur.

¹⁷³ Depuis 2022, les quatre écoles vétérinaires ont un contrat d'objectif et de performance (COP) intégralement commun.

Bibliographie

Assemblée nationale (2021). Rapport d'information, commission des affaires sociales, mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur les agences régionales de santé, présenté par Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Jean-Carles Grelier. 16 juin 2021. n° 4267.

Cour des comptes (2015). L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, communication à la commission des finances du Sénat, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150930-autonomie-financiere-universites.pdf>

Cour des comptes (2017). Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance ». Rapport public thématique. Décembre.

Cour des comptes (2021). Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, les enjeux structurels pour la France. Octobre.

Délégation Interministérielle à la Réforme de l'État (2002). La contractualisation dans les administrations de l'état, les contrats avec les établissements publics et les entreprises publiques, les démarches de contractualisation avec les services déconcentrés.

F. Forest (2021). Les universités en France, Nouvelle édition augmentée et mise à jour. PURH.

M. Megard, B. Pouliquen (2014). Bilan, à mi-parcours, des contrats passés entre l'administration centrale et les académies (Rapport n° 2014-08 Bis). IGAENR.

C. Musselin (2019). Propositions d'une chercheuse pour l'Université. Presses de Science Po.

A. Perritaz (2022). Suivi de la mise en oeuvre de la réforme territoriale au sein des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Rapport 2022-075). IGÉSR.

F. Pierru (2020). Agences régionales de santé : mission impossible. Revue française d'administration publique, 2020/2 N° 174 | pages 385 à 403.

E. Piozin (2021). L'environnement institutionnel des universités. Dans Frédéric Forest, Les universités en France, Nouvelle édition augmentée et mise à jour. PURH.

L. Vogel (2010). L'Université : une chance pour la France. Presses universitaires de France, Quadrige.

G. Waiss, H. Schmidt (2016). Mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (Rapport n° 2016-082). IGAENR.

Liste des personnes rencontrées

Structure	Prénom	Nom	Fonction
MENJS-MESRI			
Secrétariat général	Marie-Anne	Lévêque	Secrétaire générale
	Céline	Kerenflec'h	Adjointe à la secrétaire générale
	Jérôme	Fournier	Expert de haut niveau chargé de l'animation territoriale et de la coordination des services centraux dans les domaines de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports
DGESCO	Edouard	Geffray	Directeur général
	Christophe	Gehin	Chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales
	Rachel-Marie	Pradelles-Duval	Chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique
	Bruno	Chiocchia	Sous-directeur de la performance et politiques éducatives territoriales
	Olivier	Cosnefroy	Chef du bureau des stratégies et performances académiques
DGESIP	Anne-Sophie	Barthez	Directrice générale
	Isabelle	Prat	Cheffe de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante
	Laurent	Régnier	Adjoint à la sous-directrice de la stratégie et de la qualité des formations
	Xavier	Tripoteau	Adjoint à la cheffe du service de la stratégie des formations et de la vie étudiante
	Muriel	Pochard	Sous-directrice de la stratégie et de la qualité des formations
	Albane	Borgis	Adjointe à la sous-directrice de la réussite et de la vie étudiante
	Géraud	de Marcillac	Chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier
	Philippe	Burdet	Sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur
	Cécile	Batou-to-van	Sous directrice du dialogue stratégique avec les établissements
	Pascale	Galindo	Sous-directrice de l'immobilier
Danièle	Kerneis	Cheffe de la Mission Expertise et Conseil auprès des établissements (MEC)	

Structure	Prénom	Nom	Fonction
	Françoise	Moulin civil	Conseillère d'établissement et de site
	Marc	Renner	Conseiller d'établissement et de site
	Yves	Guillotini	Conseiller d'établissement et de site
	Alain	Sarfati	Conseiller d'établissement et de site
DGESIP / DGRI	Sébastien	Chevalier	Chef du service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Pascale	Bourrat-Housni	Sous-directrice Territoire, Société, Savoirs
DGRH	Vincent	Soetemont	Directeur général
DS	Gilles	Quénéhervé	Directeur
DJEPVA	Pierre	Oudot	Chef de service, adjoint à la directrice
IGÉSR	Alain	Abécassis	Inspecteur général
	Bruno	Béthune	Inspecteur général
	Eric	Dutil	Inspecteur général
	Frédéric	Forest	Inspecteur général
	Martine	Gustin Fall	Inspectrice générale
	Eric	Journaux	Inspecteur général
	Laurent	De Lamare	Inspecteur général
	Edouard	Leroy	Inspecteur général
	Gérard	Maillet	Inspecteur général
	Hélène	Moulin-Rodarie	Inspectrice générale
	Eric	Piozin	Inspecteur général
	Henri	Ribieras	Inspecteur général
	Sylvie	Thirard	Inspectrice générale
	Christian	Vieaux	Inspecteur général
	Catherine	Vieillard	Inspectrice générale
Laure	Wagner-Shaw	Chargée de mission à l'inspection générale	
Agence nationale du sport	Frédéric	Sanaur	Directeur général
	Mathilde	Gouget	Directrice générale adjointe Ressources et affaires générales
	Agathe	Barbieux	Directrice du développement des pratiques
	Anne-Lise	Titon	Conseillère en charge des territoires
Agence du service civique	David	Knetch	Directeur général
	Elodie	Morival	Secrétaire générale
Région académique d'Auvergne-Rhône-Alpes	Olivier	Dugrip	Recteur de région académique

Structure	Prénom	Nom	Fonction
Région académique Bourgogne Franche-Comté	Jean-François	Chanet	Recteur de région académique
	Jean-Luc	Rossignol	Secrétaire général de région académique
Région académique Provence-Alpes-Côte-D'azur	Bernard	Beignier	Recteur de région académique
	Philippe	Dulbecco	Recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
	Olivia	Terzian-Orsoni	Directrice de cabinet déléguée à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
	Mélanie	Galand	Directrice régionale académique de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
Rectorat de la région Nouvelle Aquitaine	Claudio	Galderisi	Recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
Rectorat de la région Pays de la Loire	William	Marois	Recteur de région académique
Région académique Grand Est	Emmanuel	Thiry	Délégué régional académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
Académie de Grenoble	Isabelle	Becu-Salaun	Cheffe du service départemental Sports, engagement, jeunesse en Isère
Université Paris Saclay	Sylvie	Retaillau	Présidente
	Estelle	Iacona	1ère Vice-présidente
	Isabelle	Demachy	Vice-présidente Formation innovation pédagogique et vie étudiante
	Elodie	Fourcade	Directrice Générale des Services
Université de Strasbourg	Michel	Deneken	Président
Université de Picardie - Jules Vergne	Mohammed	Benlahsen	Président
Université Angers	Sabine	Mallet	Vice-présidente formation et vie universitaire
	Laurent	Bordet	Vice-président vie des campus
	Alexandre	Piétrini	Directeur du SUAPS
	Michel	Véron	Directeur General Adjoint Pole Formation et Vie des Campus
Associations professionnelles			
France Universités	Guillaume	Gellé	Vice-président
	Virginie	Dupont	Vice-présidente
	Guillaume	Bordry	Directeur général
	Bernard	Dizambourg	Conseiller
Association SGA-SGRA	Benoit	Verschaeve	Président, secrétaire général de l'académie de Versailles

Structure	Prénom	Nom	Fonction
	Pascal	Misery	Vice-président, secrétaire général de la région académique Provence-Alpes-Côte-D'azur
	Pierre	Jaunin	Membre du bureau, secrétaire général de la région académique Pays de la Loire
Conférence IA-DASEN	Patricia	Galeazzi	Présidente, IA DASEN de Loire-Atlantique
	Marilyne	Remer	Membre du bureau, IA DASEN de l'Ain
Association des directeurs généraux des services ADGS	Frederic	Dehan	Président, DGS de l'université de Paris Est Créteil
	Valérie	Gibert	Vice-Présidente, DGS de l'université de Strasbourg
	Valérie	Wadlow	Secrétaire de l'association, DGS de l'université de Picardie
	Cécile	Chicoye	Chargée de mission auprès des membres du bureau de l'association
SNPDEN-UNSA	Bruno	Bobkiewicz	Secrétaire général
	Laurence	Colin	Secrétaire générale adjointe
	Gwénaél	Surel	Secrétaire général adjoint
	Valérie	Queric	Secrétaire nationale
ID-FO	Franck	Antraccolli	Secrétaire général
	Agnès	Andersen	Secrétaire générale adjointe
	Florian	de Trogoff	Secrétaire général adjoint
	Patrick	Bedel	Secrétaire général adjoint
	Valérie	Kroes	Secrétaire générale adjointe
Personnalités qualifiées			
Personnalités qualifiées	Thierry	Bossard	Ancien chef de service de l'IGAENR
	Jean-Richard	Cyterman	Ancien chef de service de l'IGAENR
	Alain	Boissinot	Ancien directeur de cabinet de ministre ; ancien DGESCO, ancien recteur, etc
	Simone	Bonafous	Ancienne rectrice délégué à l'ESRI, ancienne inspectrice générale, ancienne DGESIP
Autres structures ministérielles et collectivités			
Conseil régional d'Ile de France	Simon	Larger	Directeur adjoint de la DGA Pôle TRESOR, Transfert, Recherche, Enseignement Supérieur et Orientation
Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	Valerie	Baduel	Directrice générale de l'enseignement et de la recherche
	Luc	Maurer	Adjoint à la directrice générale, chef du service de l'enseignement technique agricole
	Jérôme	Coppalle	Sous-directeur de l'enseignement supérieur

Structure	Prénom	Nom	Fonction
Ministère de l'intérieur	Olivier	Jacob	Préfet, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale
	Jean-Gabriel	Delacroix	Sous-directeur de l'administration territoriale
	Roussel	Frédéric	Bureau de la coordination, de l'animation et de la modernisation des services