

Avant-propos

Depuis 1986, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche publie chaque année un rapport général. Depuis 1989, c'est en outre une obligation légale. Mais aucun texte législatif ou réglementaire ne définit ce qu'est un rapport général. Une telle publication est coutumière dans plusieurs inspections générales des différents ministères ainsi qu'à la Cour des comptes ou au Conseil d'État. Tous les modèles existent : de la description rigoureuse des activités à la rédaction d'un véritable ouvrage sur un sujet déterminé à l'avance, en passant par une suite de résumés des différents rapports publiés tout au long de l'année. De même différentes procédures sont mises en œuvre pour réaliser un tel document, tantôt travail individuel, tantôt travail collectif.

Traditionnellement l'IGAENR concevait chaque année un ouvrage qui reprenait les travaux de l'année et s'organisait autour des principales questions qui préoccupent les responsables comme les acteurs du système éducatif, de l'École à l'Université en y incluant depuis trois ans la Recherche. Les sujets traités depuis quinze ans sont nombreux.

Le document proposé cette année constitue un exercice original, qui répond à des préoccupations très différentes les unes des autres. Aussi est-il composé non pas de quatre parties d'un seul ouvrage ordonné, mais de quatre études qui n'ont délibérément pas de liens entre elles.

La première étude se caractérise par sa démarche et est le résultat d'un travail collectif initié par la rédaction de plusieurs dizaines de notes individuelles des membres de l'IGAENR à qui j'avais proposé d'établir un diagnostic sur notre système de formation et de recherche, sur ses forces et ses faiblesses, sur les points d'appui qui permettent des améliorations, comme sur les obstacles et les résistances qui le traversent.

L'ensemble des travaux a fait l'objet d'une première synthèse, puis d'un approfondissement au cours de deux séminaires et de plusieurs réunions d'ateliers, qui ont mobilisé la quasi-totalité des membres de l'Inspection générale. Ces travaux ont fait l'objet d'une synthèse globale qui a été validée collectivement, le 14 juin 2002.

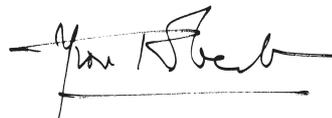
Ce travail collectif, intitulé *État du système éducatif et de la recherche*, a été transmis aux ministres en juillet 2002. Il a paru intéressant de le faire figurer tel quel dans le rapport général de l'IGAENR.

La deuxième partie du rapport général est constituée du résumé d'un rapport relatif à *La mise en œuvre du contrôle de gestion à l'Éducation nationale*. Bien que paru en octobre 2001, ce rapport conserve toute son actualité, puisque l'ensemble des administrations de l'État doivent actuellement s'attacher à généraliser le contrôle de gestion qui devient une absolue nécessité dans le cadre des changements introduits par la loi organique relative aux lois de finances.

Les deux autres études résultent de l'analyse d'un corpus constitué par des rapports parus entre le 15 septembre 2000 et le 15 août 2001. Elles n'en constituent pas moins des documents originaux conçus autour de deux thématiques, certes très différentes, mais dont on s'aperçoit que l'une et l'autre jouent un rôle majeur dans le pilotage du ministère. Il s'agit de l'égalité et du temps. L'égalité est incontestablement la valeur qui mobilise le plus depuis des décennies tous les personnels de l'éducation mais aussi bien sûr les familles et les citoyens. Il nous a paru intéressant de regarder les différentes formes que cette exigence pouvait présenter dans l'administration du ministère d'autant que plus elle est difficile à atteindre, plus son exigence se renforce. Le temps est une variable essentielle de l'organisation et de la vie même du système éducatif.

Ces deux études montrent bien ce que les observateurs attentifs qui tiennent à être le plus objectifs possible voient depuis longtemps, à savoir l'extraordinaire diversité du système éducatif. Celle-ci est une force, mais c'est également le signe des faiblesses qu'il convient de corriger. Cela explique aussi l'extrême difficulté qu'il y a à réaliser un document de synthèse sur l'éducation.

Loin des polémiques trop souvent présentes dans les débats publics sur l'éducation, cet ouvrage cherche à montrer que la diversité des regards est le plus sûr moyen de s'approcher du réel et de proposer des pistes d'amélioration.



Yvon Robert
Chef du service de l'Inspection générale
de l'administration de l'Éducation nationale
et de la Recherche



ÉTUDE

**État du système
éducatif :
quelques éléments
de diagnostic
et propositions
formulés par l'IGAENR**

Diagnostic général

1. L'enseignement scolaire

Les observations qui suivent sont issues d'une large réflexion collective des membres de l'IGAENR sur l'état du système éducatif aujourd'hui, inspirées des visites permanentes qu'ils effectuent dans les établissements et les services. Elles s'attardent davantage sur les faiblesses cernées dans le diagnostic que sur les points forts de notre système d'éducation. Il s'agissait, en effet, d'établir une note soulignant les points de blocage, les impasses ou les freins à l'action qui, à notre sens, méritent une attention particulière. Les suggestions de pistes pour une évolution maîtrisée du système scolaire font l'objet d'un développement détaillé dans les notes d'ateliers qui complètent cette note générale.

■ ■ La succession ininterrompue des réformes comme la velléité de tout réformer ont constitué un frein majeur à toute évolution significative du système éducatif

■ *L'accumulation incessante de réformes a entraîné une forme de discrédit de la parole d'État*

Une observation fait, au sein du corps, l'objet d'un consensus : il faut, aujourd'hui, mettre un terme, à la fois à l'accumulation incessante des réformes et à la volonté de tout réformer.

Cette succession incessante des réformes, qui est la marque du pilotage de notre ministère depuis plusieurs décennies, a rendu l'organisation du système à la fois illisible et ingérable. Elle l'a rendu illisible parce que jamais n'est mise en

regard la continuité nécessaire des actions ; elle l'a rendu ingérable par l'impossibilité, devenue réelle, de mettre en œuvre toutes les mesures des réformes, ce qui a entraîné, par ailleurs, découragement et scepticisme parmi les enseignants comme parmi les chefs d'établissement.

Continuer en ce sens présenterait le risque d'entraîner, à terme, une forme grave de discrédit de la parole d'État d'autant que les décisions de réforme ne sont jamais précédées d'une évaluation des effets des réformes précédentes, ni d'un véritable débat public sur les nouvelles propositions.

En tout état de cause, il convient désormais de Rechercher un large accord sur l'usage de la réforme en éducation avant, le cas échéant, d'en user.

Certains domaines, en outre, ne sont plus, pour le moment, le lieu de réformes nécessaires, à tout le moins de réformes globales. Il nous semble, par exemple, souhaitable aujourd'hui de ne pas tenter de modifier l'organisation générale du second cycle, même s'il reste probablement des aménagements à effectuer. C'est ainsi, par exemple, que les mesures nécessaires qu'il faudra prendre, en liaison avec l'enseignement supérieur, pour lutter contre la diminution inquiétante des lycéens et des étudiants dans les sections scientifiques ne devraient pas amener à revoir toute l'architecture du second cycle.

■ *Il faut centrer l'action ministérielle sur quelques domaines réellement préoccupants*

Des évolutions sont nécessaires dans quelques domaines qui demeurent réellement préoccupants, où l'urgence est incontestable et qu'il nous paraît possible de cerner.

L'enseignement professionnel est un de ces domaines dont l'Éducation nationale a rarement su s'emparer et ce ne sont pas les deux années récentes données à un ministère délégué, malgré ses initiatives et l'héritage intéressant qu'il laisse, en particulier avec la notion de « lycée des métiers », qui auront pu suffire à inverser la logique.

L'enseignement professionnel continue à faire l'objet des plus grandes réticences d'un bon nombre de parents comme d'enseignants. Les formations alternatives, comme l'apprentissage, sont toujours l'objet d'un discours de défiance de la part de

nombreux acteurs de l'éducation. Les lycées publics sont rarement porteurs de projets de formation par alternance, alors même que le besoin et la demande existent.

Il est urgent, à notre sens, de reconsidérer, en particulier, les conditions de l'orientation vers ces formations et de construire, pour ces élèves, dont le taux d'abandon en cours de scolarité est toujours trop important, un statut social qui soit concurrentiel avec celui de leurs camarades de l'enseignement général.

Il nous semble tout aussi urgent d'observer, de plus près qu'on ne l'a fait jusqu'ici, et avec un autre regard, l'enseignement du premier degré. Si le collège est vraisemblablement le lieu le plus révélateur des difficultés scolaires, des tensions et des enjeux contradictoires de notre système, il conviendrait très certainement d'évaluer plus avant les apports de l'enseignement élémentaire. Il est inquiétant, en effet, de constater que l'on ne parvient pas à réduire l'effectif des 15 % ou 20 % d'élèves qui, chaque année, entrent en 6^e sans maîtriser les apprentissages fondamentaux. Or, les maîtres sont recrutés au niveau de la licence, les réseaux d'aide existent (dans certains départements, ils représentent jusqu'à 7 % des moyens en personnels du 1^{er} degré), les nombreux remplaçants permettent aux enseignants de profiter pleinement de leur formation continue. Et pourtant, invariablement, 1 élève sur 10 quitte l'école primaire sans maîtriser le français ou les mathématiques. Plus préoccupant encore : une enquête de la DPD, jamais publiée officiellement, a mis en lumière une corrélation quasi exacte entre les pourcentages d'échecs aux évaluations CE2 et les pourcentages d'échecs aux évaluations de 6^e. La question reste donc posée des performances de l'enseignement du premier degré dont l'opinion publique demeure persuadée qu'il fonctionne plutôt mieux que le collège.

■ *Quatre grandes questions irrésolues doivent faire l'objet d'une vraie réflexion*

Plus globalement, à côté des réussites réelles que l'Éducation nationale peut présenter à son actif (elle est parvenue à ouvrir l'école au plus grand nombre, elle a su maintenir la densité de son réseau scolaire, elle a su fondamentalement préserver les valeurs républicaines sur lesquelles elle s'est construite), il est possible d'identifier un certain nombre de questions irré-

solues qui ne sauraient être laissées en l'état, sauf à risquer, à moyen terme, un éclatement du système éducatif national dans son ensemble :

– l'Éducation nationale stagne depuis dix ans à un palier qu'elle semble ne plus savoir dépasser aussi bien dans le second degré, avec le tassement de l'accès au baccalauréat autour de 61 %, que dans l'enseignement supérieur, avec le taux irrédutable d'échecs à l'issue des premières années universitaires. Il conviendrait absolument de chercher à comprendre cette situation qui recouvre, en outre, de fortes disparités régionales. Il y a sans doute d'ailleurs des pistes à poursuivre dans l'analyse de ces disparités ;

– l'Éducation nationale a su ouvrir l'école au plus grand nombre mais elle n'a pas vraiment su réduire les disparités sociales. Elle a su ouvrir le collège au plus grand nombre mais elle peine en matière de pédagogie différenciée. Elle a su ouvrir largement l'accès à l'université mais le nombre d'enfants d'ouvriers accédant aux grandes écoles n'a jamais été aussi bas ;

– elle n'a pas su réduire, non plus, les cloisonnements entre les différents ordres d'enseignement. Elle ne sait donc pas évaluer la productivité réelle et, *a contrario*, les manques et les lacunes de chaque niveau d'enseignement, depuis le premier degré jusqu'à l'enseignement supérieur. Cette question de l'évaluation nécessaire de la performance de chacun des niveaux ne peut pas être éludée plus longtemps. Elle est indispensable aussi bien au plan général (national et académique), local (tel collège, par exemple, et les écoles qui s'y rattachent), qu'individuel (comment permettre à un élève de mesurer les compétences qu'il maîtrise à l'issue du collège, par exemple) ;

– enfin, les problèmes d'incivilité, de déviance voire de véritable violence, même si ces derniers sont minoritaires, sont une réalité dans de trop nombreux établissements scolaires.

■ ■ Il faut avoir l'« audace » de laisser les initiatives locales se développer

■ *Il faut cesser de croire à l'illusion d'une unicité de fonctionnement possible des établissements*

Il faut, en outre, en finir définitivement avec la tentation encore vivace, malgré les lois de décentralisation et la loi d'orientation de juillet 1989, de croire à une unicité de fonction-

nement possible des établissements qu'illustre cette façon constante de mêler le niveau réglementaire et les notes de service pour expliquer, jusque dans le détail, à tous les établissements quels qu'ils soient, comment mettre en œuvre, de la même façon, les réformes. En tout état de cause, cette unicité n'a d'ailleurs jamais vraiment existé, même lorsque le système était totalement centralisé.

■ *Il faut faire confiance aux personnels à tous les niveaux*

Le moment est venu de s'appuyer sur les initiatives locales dont les membres de l'inspection peuvent tout spécialement attester, pour régulièrement sillonner le territoire et contrôler les établissements, à quel point elles sont nombreuses et à quel point elles permettent au système de tenir. En effet, dans une certaine mesure, il nous semble possible d'affirmer que l'organisation repose moins sur la qualité de son management général que sur les initiatives de ses acteurs de terrain.

Il s'agit, aujourd'hui, de fonder un système fonctionnant davantage sur la confiance faite aux acteurs locaux. Ils sont les mieux placés pour déterminer, dans le cadre des objectifs nationaux, chacun dans leur environnement particulier, les actions les plus propices à la scolarisation la plus pertinente de leurs élèves, sous réserve, bien entendu, d'évaluation ultérieure.

Il faut s'abstenir, en outre, de retomber dans la tentation centralisatrice de généraliser des expériences locales qui, même lorsqu'elles sont très réussies, présentent le risque de s'avérer infructueuses dans un autre contexte. Il est tout à fait opportun de mutualiser les expériences pour les faire connaître ; il serait certainement inopportun de vouloir y trouver les idées de futures nouvelles réformes nationales.

■ *Le niveau national doit limiter son intervention à la définition et à la hiérarchisation de grands objectifs*

Le niveau national doit se satisfaire de la définition et de la hiérarchisation de grands objectifs, peu nombreux mais déterminants, de façon à ce qu'une large place soit ensuite laissée à l'initiative locale, dans le respect bien évidemment des grandes prescriptions ministérielles.

Il devra d'ailleurs, paradoxalement, être plus clair et plus affirmé que jamais dans le rôle qui est le sien, à savoir le cadrage général de l'action, ce que, finalement, il a peu fait jusqu'ici en continuant à se perdre dans les détails de gestion.

■ ■ Faire toute leur place aux initiatives locales suppose de lever les facteurs de rigidité touchant à l'exercice de la fonction enseignante

Il ne saurait évidemment être question d'« abandonner » les chefs d'établissements, en particulier dans les établissements difficiles, et de les laisser se débrouiller seuls dans un contexte qui n'aurait pas été modifié. Un certain nombre d'évolutions sont urgentes et, en particulier, la nécessité de lever les rigidités, liées à l'exercice de la fonction enseignante, qui sont, sur le terrain, de façon constante, facteurs de blocages et d'impasses.

Il faut cependant, à notre sens, privilégier en ce domaine une approche réaliste et fonctionnelle, consistant à éviter toute proposition de réformes statutaires générales, afin de ne pas susciter des réactions frontales de blocage.

L'Éducation nationale devra saisir l'occasion du large renouvellement à venir des personnels enseignants pour mettre à plat la problématique du métier d'enseignant. Ce n'est, en effet, qu'en s'intéressant aux tâches réelles des enseignants que le système éducatif pourra évoluer.

En particulier, la multiplicité des statuts et l'empilement de strates successives de règles de gestion, s'ils ont permis d'accompagner historiquement l'adaptation permanente du système éducatif, concourent aujourd'hui à sa complexité et à son illisibilité.

En outre, dans les établissements qui ont de réelles difficultés, il faudra réfléchir à d'autres modalités de travail des enseignants, à d'autres grilles horaires, à des notions d'équivalence de l'heure d'enseignement. Les professeurs pourraient consacrer, par exemple, une partie de leur temps, à des groupes de trois ou quatre élèves, ce qui ne représente pas la même charge de travail qu'une heure avec vingt-cinq élèves. Introduire de nouvelles formes de polyvalence disciplinaire nous semble également incontournable.

En revanche, il faut, à notre sens, « laisser vivre », sans les obliger à des réformes dont ils ne perçoivent pas la pertinence, les établissements qui « fonctionnent bien », c'est-à-dire la très grande majorité. Ce sera là, d'ailleurs, une garantie que de vraies évolutions peuvent avoir lieu, là où elles sont véritablement nécessaires.

Il conviendrait aussi de lever le facteur de rigidité que constitue le maintien paradoxal de la séparation totale entre les enseignants du premier degré et ceux du collège alors même qu'ils ont désormais le même niveau statutaire. À la faveur de la mise en œuvre de la loi organique, une certaine fongibilité des emplois du premier degré et des collèges pourrait être introduite, qui permettrait une souplesse dans l'affectation des enseignants, en particulier dans les petits collèges de zones rurales.

Enfin, pourquoi ne pas spécifier nettement les modalités du métier d'enseignant dans une sorte de « contrat » entre l'Éducation nationale et les professeurs ? Cela présenterait l'avantage de clarifier les points essentiels des « engagements réciproques ». A-t-on jamais indiqué clairement que le remplacement fait partie du métier des enseignants ? A-t-on jamais écrit que l'aide et le soutien en font aussi partie, au-delà des quelques heures signifiées dans les différentes réformes ? Un contrat présenterait l'avantage de permettre de préciser, expressément, aux enseignants recrutés que leur ministère d'affectation attend d'eux, au-delà du respect des obligations de service, une implication dans le fonctionnement du système et une attention portée aux résultats collectifs. La circulaire du 23 mai 1997 concernant les missions des professeurs exerçant en collège, lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) et lycée professionnel (LP) mériterait certainement d'être, en tout état de cause, mieux connue.

■ ■ Faire toute leur place aux initiatives locales suppose des modes de pilotage rénovés

L'Éducation nationale ne devrait plus, on l'a déjà dit, succomber à la tentation illusoire des grandes réformes nationales, englobant tous les domaines d'activité, mais décider d'agir seulement là où l'urgence est criante et, parallèlement, affirmer la nécessité d'une plus grande régulation locale.

Par ailleurs, elle devra aussi cesser de croire à l'illusion d'un pilotage par les circulaires et les notes de service, face à la complexité des situations locales.

Il y faut un type de pilotage et des modes de fonctionnement nouveaux reposant sur des pratiques de management de réseaux encore trop peu pratiquées jusqu'ici.

Les méthodes de ce type nouveau de management commencent à être connues. Ces méthodes existent ; elles font même l'objet de rappels incessants dans le discours actuel des directions de notre ministère qui foisonne des notions de projet, de contractualisation, de globalisation, d'évaluation. Mais les transformations que ces outils imposent ne vont pas de soi. Elles correspondent à une nouvelle culture administrative qui vient se superposer à la culture institutionnelle traditionnelle, qui demeure majoritaire, avec toutes les contradictions, les tensions, les méfiances et les faux-semblants qu'elle peut générer.

■ *La culture de projet*

La culture de projet, dans le premier degré comme dans le second degré, demeure, dans notre ministère, ambiguë et inachevée.

Les projets pédagogiques dans les EPLE, et plus encore dans les écoles, sont trop souvent constitués d'empilement d'anciens « projets d'actions éducatives » (PAE), faute d'enjeu attaché à l'organisation pédagogique puisque, de fait, dans les établissements, la réflexion collective, lorsqu'elle s'exerce, se préoccupe de tout sauf d'enseignement. En effet, l'ensemble de l'organisation repose sur le postulat qu'une fois les élèves placés devant les professeurs, ceux-ci savent exactement comment il convient de s'y prendre.

Par ailleurs, ces projets demeurent le plus souvent conçus comme un emboîtement de poupées russes, où, depuis l'administration centrale jusqu'aux établissements, on décline les axes de la politique ministérielle sans préoccupation des spécificités locales.

La logique de projet continue, en outre, trop souvent, à relever d'une logique de guichet : on distribue des subsides complémentaires.

■ *La contractualisation*

Le discours et les pratiques en matière de contractualisation ont, pour leur part, fait leur chemin. La démarche a engendré dans les services un recours plus spontané aux indicateurs de gestion dans le cadre de la réflexion collective entourant les contrats. En outre, le rythme contractuel est propice à une réflexion prospective, menée collectivement.

La démarche, cependant, ne touche pour le moment que les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés et, dans leur mode de relation avec les rectorats, les directions de l'administration centrale continuent à adopter une attitude plutôt centralisatrice. Les contrats sont essentiellement des « pseudo-contrats » et le positionnement des acteurs locaux demeure ambigu dans ce contexte de contractualisation inachevée (crédits toujours fléchés, amoncellement de politiques nationales avec obligation de les mettre immédiatement en œuvre).

La démarche, telle qu'elle est impulsée est, à notre sens, davantage conçue comme un outil d'amélioration de la gestion voire d'obligation faite aux recteurs et aux services de pointer mieux les priorités pédagogiques que comme le vecteur par lequel pourraient s'installer les conditions d'une autonomie plus large. Les recteurs n'ont donc guère de latitude, aujourd'hui, pour peser dans les contrats d'autant que les projets ont rapidement été vidés d'un élément essentiel, les moyens.

Le processus de contractualisation ministère/académies a occupé trop de temps au détriment de celui qui aurait dû être consacré à la relation contractuelle essentielle entre rectorats et établissements. C'est celle-ci qui doit permettre de mobiliser et redynamiser les équipes au service d'une meilleure réussite des élèves, à condition de donner aux EPLE tous les moyens juridiques, administratifs et financiers (globalisation des crédits) de nature à leur permettre de construire et de faire vivre un réel projet pédagogique

Or, aujourd'hui, les établissements du second degré auxquels la loi demande d'exercer leur autonomie sont dans une situation paradoxale, mise en évidence par le rapport Pair. Ils sont, en effet, constamment tiraillés entre l'injonction à prendre

des responsabilités et le refus de leur accorder les moyens et l'autonomie de décision nécessaires pour les assumer.

Sans progrès, en particulier en matière de globalisation, la démarche de contractualisation restera incantatoire. Le risque est grand alors qu'elle finisse par être atteinte du même essoufflement que celui qui a rapidement gagné la logique de projet dans bien des établissements.

L'autonomie doit être considérée comme une façon d'aider l'État à être plus efficace à travers de nouvelles formes de régulation locale. Il s'agit d'une réponse moderne à une politique nationale.

■ *L'évaluation*

Ce nouveau mode de pilotage appelle, en outre, le développement de l'évaluation à tous les niveaux, administratif et pédagogique, notamment l'évaluation des enseignements.

En particulier, la France ne peut se contenter de politiques éducatives fixant des objectifs d'accueil de telle classe d'âge à un niveau donné de la scolarisation. Elle doit se donner les moyens, maintenant, de mesurer les acquis des élèves à l'issue de tous les cycles de scolarisation et intégrer la mesure des acquis comme un mode de fonctionnement habituel.

En outre, il faudra, parallèlement, avancer sur la question des suites à donner aux évaluations qui doivent nécessairement leur être liées si l'on veut que la démarche ait une chance de pouvoir servir au pilotage de l'action.

On mesure bien l'intérêt de cet outil dans une logique de partage des rôles entre le niveau national et les opérateurs locaux. Elle met en évidence la diversité des situations locales et donne les moyens de recadrer l'action. Mais elle présente un autre intérêt majeur, celui de légitimer le fait que, face à une difficulté identique, il puisse y avoir des réponses différentes apportées par les diverses entités locales, pour un résultat semblable. Elle est ainsi le vrai recours à la tentation permanente de régler les difficultés par des réformes nationales et globales.

■ ■ Ces nouvelles formes de pilotage appellent, à la fois, plus de déconcentration et plus de décentralisation

On voit assez bien à quel point ces démarches et leur évolution possible sont liées aux choix plus larges qui seront faits en matière de déconcentration, mais aussi de décentralisation.

■ *L'administration centrale demeure trop engluée dans les opérations de gestion tandis que les rectorats se sont transformés en « petites centrales »*

L'administration centrale est loin d'avoir terminé sa mutation vers des fonctions d'étude et de prospective et demeure trop souvent engluée dans les opérations de gestion.

Les rectorats, pour leur part, par un phénomène de translation, sont peu à peu devenus des structures lourdes, hypertrophiées, qui ont calqué leur action sur celle de l'administration centrale. La gestion déconcentrée, trente ans après ses débuts, conserve ainsi toujours l'empreinte de la gestion centralisée dont elle procède. Il y a dix ans, notre inspection dans un de ses rapports prospectifs, écrivait : « Il faudra déconcentrer autrement qu'on ne l'a fait jusqu'à maintenant, faute de quoi les rectorats deviendraient de "petites centrales" et la déconcentration serait sans incidences notables ni sur la vie des établissements, ni sur un changement de nature de la centrale. »¹

Sans accompagnement de la déconcentration par d'autres méthodes de travail, aucune autre évolution significative n'est possible aux différents niveaux du système.

■ *Ce ministère ne parviendra pas à fonctionner correctement sans une instance de coordination de ses directions*

En outre, l'administration centrale tient le langage de la contractualisation mais n'a pas encore résolu ses propres contradictions internes quant à l'action commune de ses directions qui continuent à parcelliser les moyens qu'elles distribuent alors que la démarche nécessite une globalisation plus grande.

1. Rapport « Centrale 2000 » : Céline Wiener, Jean-François Cuby, n° 93-0005, janvier 1993.

Une instance formalisée de coordination doit être mise en place qu'il s'agisse d'un secrétariat général ou bien que l'on retienne, comme pivot de la coordination, la fonction contrôle de gestion comme l'a proposé un rapport récent de l'IGAENR¹. D'autres formules sont possibles mais, en tout état de cause, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

■ *On ne pourra se passer d'une réflexion sur la coexistence et les chevauchements dans notre ministère des niveaux régional et départemental*

Une réflexion doit être simultanément engagée sur la juxtaposition et la multiplicité des niveaux déconcentrés. En effet, l'Éducation nationale pose le problème de la coexistence en France de deux échelons proches : régional et départemental qui, à la différence des autres départements ministériels, sont pour l'Éducation nationale deux échelons forts, l'un et l'autre, avec des compétences qui se chevauchent : les écoles dépendent de l'inspecteur d'académie ; les collèges aussi, mais c'est le recteur qui gère les personnels ; les lycées dépendent du recteur, mais c'est l'inspecteur d'académie qui y affecte les élèves. Ces chevauchements entraînent déperdition d'énergie, cacophonie et risque constant de moindre efficacité.

La question doit pouvoir également être posée de la nécessité, sans doute de moins en moins vraie, de disposer sur tout le territoire d'une organisation administrative identique.

■ ■ **Saisir l'opportunité de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour modifier les modes de pilotage**

■ *La nouvelle loi organique inscrit enfin juridiquement dans le paysage public la substitution, à une logique de moyens, d'une logique de résultats*

Les démarches et les méthodes qui viennent d'être évoquées permettant de s'appuyer mieux sur l'initiative locale supposent de passer enfin d'une logique de répartition de moyens à

1. Rapport sur le contrôle de gestion : Brigitte Wicker, François Donnenwille, Philippe Lhermet, Renaud Nattiez, Bernard Pouliquen, n° 01-079, octobre 2001.

une logique de programmation, d'une logique d'utilisation de moyens à une logique d'obligation de résultats. Or, c'est précisément là la finalité de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui peut, si l'on s'en empare sans frilosité, devenir le cadre des évolutions souhaitées.

Notre administration doit saisir l'opportunité de cette loi pour tenter de généraliser enfin le contrôle de gestion. Cette réforme, certes très technique, touche peu encore les préoccupations du grand public et, pour le moment, tout aussi peu celles des services eux-mêmes. Pourtant, elle peut représenter un facteur de progrès considérable pour l'organisation et le fonctionnement de notre ministère.

L'IGAENR en est, pour sa part, totalement convaincue et a, dès cette année, pris une série de premières initiatives afin d'être en mesure de participer pleinement, à hauteur de ses compétences propres, à la mise en œuvre de cette réforme.

■ *L'IGAENR est prête à jouer son rôle dans l'audit et la certification des indicateurs de résultats*

La loi organique, qui a pour objectif fondamental de renforcer la lisibilité et l'évaluation des politiques publiques, à travers l'appréciation des résultats obtenus et des performances réalisées, impose aux services de l'État et aux établissements publics de se doter d'indicateurs et d'outils d'évaluation fiables et pertinents.

L'Éducation nationale, il faut le souligner, a été une des toutes premières administrations à ouvrir le dossier de l'évaluation. Elle est l'un des premiers ministères à s'être doté de systèmes de remontées d'informations, à avoir constitué des bases statistiques importantes dans de nombreux domaines et à s'être essayé à comprendre les déterminants de la réussite et de l'échec scolaires. Les missions menées récemment au niveau interministériel, notamment dans le cadre du comité d'enquête sur le coût et rendement du service public, l'ont confirmé.

Des efforts significatifs restent néanmoins à accomplir pour que l'utilisation de ces évaluations soit à la hauteur des analyses qu'elles permettent. Il convient, en particulier, de passer d'une approche encore trop articulée autour de la simple utilisation raisonnée de statistiques à une approche véritablement

nouvelle, s'inscrivant dans une logique d'évaluation des performances.

L'IGAENR aura un rôle important à jouer pour la définition du contour des programmes, la formulation des objectifs et des indicateurs de résultats, l'audit et la certification du système de mesure des résultats. Auditer et certifier les systèmes d'information et d'évaluation du ministère, contribuer à leur redéfinition à partir des besoins du pilotage afin de les asservir à une arborescence de programmes et de résultats constituera une de ses missions prioritaires. Il faut rappeler qu'elle est seule à couvrir le champ très vaste de l'enseignement supérieur et de la recherche, très largement concerné par cette logique nouvelle qui permettra d'accompagner les nécessaires évolutions de la politique contractuelle.

Un rapport de février 2000 de l'Inspection générale des Finances portant sur l'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État ¹ souligne à quel point l'intervention des corps de contrôle sur la fiabilité et la pertinence des indicateurs a contribué, dans les pays où la démarche a été entreprise, à asseoir la crédibilité du système de gestion de la performance dans son ensemble.

■ *La loi organique pousse aussi à s'engager dans le développement et la prise en compte d'indicateurs de qualité et de satisfaction des usagers*

La loi, on l'a dit, a fondamentalement pour objectif de renforcer le contrôle du Parlement. Ce sera là sa mission la plus difficile à mettre en œuvre. Il apparaît, en effet, que le lien entre les mesures de performance et les arbitrages budgétaires comme la détermination alternative des enveloppes de crédits en fonction des résultats atteints ou escomptés, ne sont effectifs, pour le moment, dans aucun des pays où l'équivalent de la loi organique, pour résumer les choses, est déjà mis en place.

1. Rapport de synthèse sur la mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation avec le budget de l'État, établi par Henri Guillaume, Guillaume Dureau et Franck Silvent. Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Inspection générale des finances, n° 99-M-048-09 de février 2000.

En revanche, l'instauration de la gestion par la performance s'est accompagnée, au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande, pour ne pas citer les États-Unis, d'une prise en compte rapide des préoccupations des usagers et, plus largement, des citoyens. C'est là, sans doute, aussi, un des enjeux fondamentaux de la loi organique que de permettre de relégitimer l'État face à la société civile.

Les engagements gouvernementaux de ces différents pays ont rappelé expressément que l'utilisateur était l'utilisateur final du service public et ont intégré largement des indicateurs de qualité, voire de satisfaction des usagers. Notre ministère, en ce domaine, peine à s'engager dans cette voie, à définir, il est vrai, de façon spécifique dans le domaine de l'éducation, où la République, « instituant » la connaissance en lieu de l'ignorance et du désordre, ne s'en remet pas aux usagers pour la définition des finalités.

Ce type de démarche devient pourtant d'autant plus urgent que l'éducation nationale, il faut le rappeler, est en train de perdre, dans l'opinion publique, au profit de la sécurité, de la justice ou de la santé, la place qu'elle occupait depuis cinquante ans et pendant lesquels elle est largement apparue comme un besoin prioritaire de la Nation. Il faut donc s'attendre à une stabilité des moyens votés qu'il faudra sans doute redéployer, en particulier pour mieux les répartir sur le territoire. La détermination des programmes et des actions devra en être d'autant plus rigoureuse et les indicateurs de performances et de satisfaction de plus en plus précis dans la mesure où il faut s'attendre à ce que notre ministère ait bientôt à prouver, bien plus qu'il n'a eu à le faire jusqu'ici, la légitimité des choix effectués.

■ ■ L'Éducation nationale doit faire toute sa place au débat public et procéder par expérimentation et par appel au volontariat

L'Éducation nationale a tout intérêt à faire le pari de la transparence et à s'appuyer, avant toute réforme éventuelle, sur un système de consultation plus ouvert qu'il ne l'est aujourd'hui et sur une évaluation publique, éventuellement contradictoire du système.

La seule façon d'évoluer pour notre ministère réside désormais dans la conjugaison d'une action politique ferme et de la sanction de la société civile qui, ensemble, permettront de réduire les frilosités et la culture du refus affichée par certains corporatismes qui menacent sérieusement l'avenir de notre système éducatif et toute recherche d'initiatives réellement novatrices.

Il faut, à notre sens, privilégier les démarches pragmatiques, fondées sur l'expérimentation et l'appel au volontariat au niveau local, comme certains recteurs le font depuis longtemps, et éviter de susciter des réactions frontales, corporatistes, de blocage.

■ ■ Enfin, à tous les niveaux, l'Éducation nationale doit s'inscrire dans une logique de responsabilités partagées

■ *Il faut en finir avec la primauté encore trop grande de la formation initiale sur la formation continue*

La complémentarité avec la formation continue est essentielle et encore trop peu prise en compte. On peut s'interroger, en effet, sur la réalité et l'importance des possibilités données par l'institution à ceux qui pourraient souhaiter évoluer tandis qu'ils ont déjà intégré le monde du travail. Pour le moment, la probabilité pour un individu de changer de statut professionnel et social demeure faible. La question renvoie à la question fondamentale de la primauté de la formation initiale sur toute autre formation. La validation des acquis professionnels ou de l'expérience connaît un nouveau souffle. Il faudra s'y engager sans réserves, d'autant qu'il s'agit par ailleurs, d'une vraie réponse à la fuite en avant de jeunes sans perspective d'emploi vers les filières généralistes de l'enseignement supérieur.

■ *L'Éducation nationale doit prendre conscience qu'elle n'est qu'un acteur parmi d'autres*

L'Éducation nationale doit prendre conscience qu'elle n'est, de plus en plus, dans de nombreux domaines, qu'un acteur parmi d'autres dans le monde de la formation et qu'il lui faudra

apprendre à se saisir de toutes les concurrences comme de leviers possibles de modernisation.

L'enseignement professionnel du second degré, en particulier, doit accepter de se confronter à la nécessité d'une redéfinition de sa place parmi d'autres acteurs. Il est même possible d'affirmer que, dans ce domaine, ce n'est que par la reconnaissance de la complémentarité nécessaire entre les différents acteurs, trop souvent vécue comme de la concurrence, que pourront s'installer les conditions d'une amélioration des conditions de l'orientation vers ces formations. Il faut, en effet, que l'Éducation nationale, dans ce secteur, reconnaisse désormais pleinement, et n'hésite pas à faire savoir aux élèves, qu'elle n'est qu'un acteur, certes de premier plan avec le partenaire régional, mais seulement parmi d'autres, avec les milieux professionnels, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les services relevant du ministère du Travail, de l'Agriculture, de la Marine, les chambres consulaires, etc. L'administration de l'Éducation nationale vient d'ailleurs de commencer à l'admettre en intégrant enfin expressément, dans ses indicateurs, les départs des élèves vers l'enseignement agricole, maritime ou l'apprentissage privé comme des sorties vers d'autres voies de formation tandis qu'elle les intégrait auparavant dans les sorties dites « sans qualification ».

De façon plus transversale à tous les domaines, les technologies de l'information et de la communication portent ou porteront très certainement une rude concurrence au système traditionnel. L'accent mis, presque exclusivement pour le moment, sur la question des équipements masque l'absence de réflexion sur l'usage pédagogique qui pourrait en être fait. Il semble qu'on n'ose pas franchir une étape décisive en faisant en sorte que les nouvelles technologies quittent leur statut d'objet d'enseignement pour devenir enfin des outils qui pourraient, très fondamentalement, changer la relation au savoir et favoriser, entre autres, des évolutions dans le métier d'enseignant, dans les modes de prise en charge des élèves et, à terme, dans les recrutements. Il faudra y venir si l'on ne veut pas que l'essentiel des nouvelles technologies se développe hors de l'école.

En outre, les technologies de l'information et de la communication appliquées à l'enseignement (TICE) mais aussi, au-delà, l'international comme l'intégration européenne, véhiculent des méthodes et des approches qui diffèrent fondamenta-

lement de celles traditionnellement utilisées par le service public à la française et qui gagneraient à être observées de plus près.

Enfin, la « concurrence » enseignement public/enseignement privé est une autre source de réflexion sur la complémentarité possible de l'action éducative. C'est, en outre, une belle question pour la carte scolaire.

■ *Les partenariats nécessaires en matière de socialisation des élèves difficiles*

L'éducation comprise aussi comme socialisation des élèves inscrit une dernière forme de responsabilité partagée. Dans les quartiers difficiles en particulier, l'acte éducatif ne peut plus être assuré seulement par l'école. Les logiques qui s'élaborent autour de la notion de « projet éducatif global » doivent être poursuivies, développées. Elles doivent permettre à l'ensemble des acteurs, autour d'une élaboration collective (écoles, élus, associations, autres départements ministériels...) de projets et au-delà des accusations réciproques, d'œuvrer, selon leurs compétences propres, à la prise en charge des enfants et des adolescents.

2. L'enseignement supérieur et la recherche universitaire

Le paysage universitaire s'est transformé au cours de la dernière décennie, sous l'effet de l'explosion démographique et d'un nouveau mode de relation avec les universités, fortement structurant : le contrat. Mais alors que l'arrivée dans l'enseignement supérieur d'un public étudiant différent a créé des difficultés qui sont encore loin d'être résolues, l'accentuation de la concurrence entre universités pour des raisons tant internes qu'internationales, suscite des tensions et des risques pour l'avenir de certains établissements et du service public. Ceci rend sans doute nécessaire une nouvelle politique universitaire.

■ ■ Les années 1990 ont été marquées par la croissance massive des effectifs étudiants et un meilleur positionnement de la recherche, dans le cadre d'un dialogue contractuel entre l'État et les établissements

Les années 1990 ont été marquées par le doublement des effectifs étudiants dont les effets ont été, pour l'essentiel, absorbés par le système. Les étudiants ont été accueillis, le plus souvent près de chez eux, grâce à la création, sur l'ensemble du territoire, de nouvelles structures universitaires : universités, antennes universitaires, départements d'IUT. Parallèlement l'offre de formation a été diversifiée et professionnalisée à tous les niveaux.

Au cours de ces années, la recherche universitaire, marquée par la concentration des équipes et des thèmes s'est mieux positionnée. Elle a bénéficié d'un apport financier croissant des collectivités territoriales. La loi sur l'innovation de 1999 fournit le cadre permettant de développer la valorisation qui reste une faiblesse de la recherche française.

La politique contractuelle, accompagnée par de nombreuses créations d'emplois et la mutualisation des outils de modernisation, a transformé le fonctionnement des universités en donnant une réalité à la notion d'établissement et à l'autonomie prévue par la loi, et en faisant émerger de véritables équipes dirigeantes au sein des universités.

La fin des années 90 voit, sous des formes diverses, la concurrence entre les établissements s'intensifier, alors que toutes les conséquences de la croissance n'ont pas été tirées.

■ ■ Des difficultés subsistent alors que la concurrence se développe

Les difficultés se traduisent d'abord par la persistance d'inégalités entre les étudiants – aussi bien en terme d'orientation, de réussite, que de situation sociale – et entre les universités.

La coordination entre la recherche universitaire et les organismes, demeure insuffisante, et la France, mal outillée en terme de gestion des laboratoires, ne bénéficie guère actuellement des moyens européens (fonds et contrats européens), alors

que le lancement du sixième programme cadre de recherche/développement offre de nouvelles possibilités.

L'inachèvement du processus de contractualisation, devenu un outil de gestion plus que de pilotage stratégique, ne permet pas de mettre en œuvre une autonomie responsable des établissements.

La gestion du patrimoine, lequel s'est considérablement accru au fil de la mise en œuvre du plan U 2000 et des contrats de plan, reste préoccupante en raison des besoins financiers de la maintenance et de la sécurité qui vont s'accroître avec le vieillissement des bâtiments.

Les difficultés qui subsistent devront être abordées à la lumière d'un phénomène nouveau, celui de la concurrence, qui se développe au sein et entre universités, entre l'offre publique et une offre privée qui se répand.

La baisse des effectifs d'étudiants liée à l'évolution démographique, mais aussi au ralentissement de l'entrée à l'université, ouvre la voie à une tentative de compensation par la multiplication des habilitations non cadrées par une carte nationale des formations. Cette stratégie coûteuse n'empêche pas l'affaiblissement de certaines structures – antennes universitaires ou même universités – qui appellera des restructurations délicates.

Enfin, le système est confronté au départ en retraite massif de personnels enseignants et chercheurs, alors qu'aucune mesure pratique n'a été prise dans l'enseignement supérieur pour l'anticiper. L'appel d'air ainsi créé dans les universités les plus attractives ne pourra, si l'on n'y prend garde, que vider les universités les plus fragiles de personnels les plus qualifiés. La concurrence des grandes universités parisiennes, où les départs seront les plus nombreux, se fera d'autant plus sentir que les réaménagements prévus dans le schéma U3M vont offrir des capacités d'accueil vastes et modernes aux étudiants comme aux enseignants-chercheurs.

Cette concurrence peut cependant être porteuse de progrès si elle est encadrée et maîtrisée.

■ ■ Tirer parti de la concurrence devient un enjeu

Quelques orientations sont proposées :

- plutôt que de maintenir l'idée d'une recherche égale partout, il vaudrait mieux reconnaître à l'excellence dans le domaine de la formation la même place qu'à l'excellence dans le domaine de la recherche. Parallèlement au renforcement des universités qui ont vocation à maintenir une recherche d'excellence, il conviendrait de conforter les universités qui ont vocation à développer des formations de qualité jusqu'au niveau bac +5 (*master* professionnel), dans chacune des académies. Les secteurs de recherche innovants de ces universités, en concertation étroite avec les organismes de recherche, pourraient être soutenus et insérés dans des réseaux d'excellence. Cette politique nécessite que l'on reconnaisse l'investissement pédagogique des enseignants dans leur carrière, à l'égal de leur investissement en recherche, ce qui est une revendication forte des enseignants-chercheurs (rapports Esperet, rapport Petit) ;
- la réforme des diplômes (licence, *master*, doctorat), dans le cadre de l'espace universitaire européen, est un dossier majeur. Cette réforme va entraîner des bouleversements dans la conception des formations (à partir des parcours pluridisciplinaires choisis par les étudiants et non plus de l'offre disciplinaire traditionnelle) et leur organisation (semestrialisation, modalités du contrôle des connaissances...). Elle doit être engagée avec détermination et suivie de près par l'autorité ministérielle qui ne peut se désintéresser de sa mise en œuvre par les universités dont la structuration tend à favoriser les initiatives personnelles et strictement disciplinaires dans la constitution de l'offre de formation. Elle devra être accompagnée par un dispositif d'évaluation des formations permettant de garantir leur qualité au niveau européen ;
- le renforcement de l'autonomie réelle des universités, qui nécessitera des modifications de la loi sur l'enseignement supérieur, va de pair avec l'évolution de la politique contractuelle qui devrait prendre un caractère stratégique et s'appuyer davantage sur les projets des établissements. Elle doit être couplée à une meilleure régulation de la part de l'État. L'utilisation optimale des moyens publics justifie que la carte des implantations universitaires soit rationalisée, que l'offre de formation soit globalement maîtrisée, et que le recteur, seul à disposer d'une vision d'ensemble sur les enseignements scolaires et universi-

taires, voie confirmer son action en matière d'orientation des bacheliers. Ainsi pourraient être combattues les inégalités qui affectent notamment les étudiants « orientés par défaut » dans des filières généralistes, ainsi que le désintérêt envers les filières scientifiques. Une telle évolution, associée au développement de l'évaluation, favoriserait l'interpellation sur les résultats qui se profile dans la dynamique de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;

– enfin, la concurrence prévisible des besoins de la recherche et de l'enseignement supérieur sur les viviers de docteurs incite à une articulation étroite entre ces missions, au sein des établissements et avec les organismes de recherche, et à l'adoption de stratégies multiformes, pour rendre attractif l'accès à ces emplois pour des chercheurs issus d'autres pays ou d'entreprises au sein desquels ils auraient fait une partie de leur carrière.

Le renforcement du rôle de régulation de l'État, associé à des marges d'autonomie plus larges pour les établissements, nécessitera sans doute une reconfiguration de l'administration centrale, une redéfinition du rôle des recteurs, la clarification du rôle respectif des présidents et des composantes des universités et le développement de nouvelles capacités d'expertise et d'évaluation. L'enjeu est d'importance : il s'agit d'éviter la dispersion des moyens, la paupérisation de certains secteurs de l'université et de donner à l'enseignement supérieur et à la recherche française une place reconnue dans l'espace européen.

Synthèse des ateliers

1. Réflexion sur le pilotage du système éducatif

(animateur : Christian Peyroux /rapporteur : Gérard Lesage)

■ ■ Le processus de transformation de la gestion du système est inachevé

Dans son livre, *La crise de l'intelligence* (Inter-Éditions, 1995), Michel Crozier rapporte les réactions suscitées par la première étude qu'il a dirigée sur le fonctionnement des collèges (Dominique Paty, *Douze collèges en France*, La Documentation française, 1980) : « Le rapport que nous avons rédigé produisit une levée de boucliers au ministère. Les directeurs s'opposaient à sa publication. Ils refusaient d'admettre que le fonctionnement de ces cellules de base ne correspondait pas à la doctrine élaborée au sommet et qu'il puisse y avoir des différences aussi grandes entre établissements. »

Ces réactions sont significatives : elles correspondent à une mentalité, à une culture de l'institution scolaire, ancrée dans l'histoire de l'école en France, dominante à l'époque et encore très présente aujourd'hui. Au nom de l'égalité de tous les citoyens devant le service public d'éducation, tous les établissements, et donc toutes les académies, doivent fonctionner de la même façon sur la totalité du territoire. Leur éventuelle diversité est, par principe, inacceptable ; on ne saurait donc concevoir une quelconque « politique » singularisant une académie ou un établissement par rapport aux autres.

À partir des années 80, cette idéologie de l'unicité du service public républicain va être progressivement mise en cause. Ainsi, les lois de décentralisation ont été accompagnées par des mesures de déconcentration qui ont transféré des pouvoirs

importants aux recteurs cependant que l'établissement public local d'enseignement se voyait reconnaître de larges marges d'autonomie. La politique du projet académique et du projet d'établissement s'inscrit dans cette perspective. Cette évolution (inspirée par le modèle des entreprises) conduit à considérer les chefs d'établissement non plus comme de simples exécutants, mais comme des *managers* capables de mobiliser des équipes pour élaborer des stratégies locales susceptibles d'optimiser la mise en œuvre des orientations nationales.

Ces évolutions font que, en quelques années, de simple échelon administratif de service public, l'établissement est devenu un lieu stratégique essentiel de la politique éducative. Le projet d'établissement et les indicateurs pour le pilotage de l'enseignement secondaire (IPES) constituent en quelque sorte une reconnaissance officielle de cette évolution. La contrepartie de cette autonomie est l'évaluation, qui rend compte à l'administration de tutelle (et, au-delà, à la société) du degré d'atteinte des objectifs de l'établissement.

Mais (et cela est essentiel pour ce propos), ces évolutions ont été induites par des impulsions externes à l'établissement. Elles ont été imposées par le haut, hiérarchiquement, par l'administration centrale. Elles n'ont pas été, sinon imaginées, du moins ressenties comme nécessaires ou utiles par les acteurs de l'établissement (ni ceux des rectorats).

Ces transformations ne vont pas de soi. Elles correspondent à une nouvelle culture administrative qui vient se superposer à la culture institutionnelle traditionnelle, qui reste majoritaire, au moins chez les enseignants, avec toutes les contradictions, tensions, méfiances, faux-semblants que cela peut générer.

De fait, les observations faites par l'inspection générale sur le terrain témoignent des difficultés ressenties dans le management du système éducatif. Le mode traditionnel de pilotage par le seul moyen d'instructions est, pour l'heure, inopérant. L'efficacité dans la direction du système n'est guère corrélée à la profusion des textes officiels.

La conduite du système à ses différents niveaux appelle dès lors un nouveau mode de direction reposant sur la définition d'objectifs, le management d'un réseau, la pratique de l'évaluation :

- **les objectifs** doivent être simples, clairement compréhensibles, évaluables (avec des indicateurs quantifiables). Il est souhaitable que leur définition se fasse dans le cadre d'une procédure de concertation. Le niveau national doit se satisfaire de la définition et de la hiérarchisation de grands objectifs, peu nombreux mais déterminants, de façon à ce qu'une large place soit ensuite laissée à l'initiative locale, dans le respect bien évidemment des prescriptions ministérielles ;
- **le management du réseau** appelle une nouvelle politique de ressources humaines favorisant notamment les capacités d'animation d'équipes. L'amélioration réelle du pilotage du système éducatif est à cette condition ;
- **le pilotage** ne peut enfin se concevoir sans **l'évaluation**. La définition des objectifs doit s'accompagner obligatoirement de la détermination de critères d'évaluation. Les données de l'évaluation doivent permettre, en tant que de besoin, une réflexion sur les objectifs et une révision des processus mis en œuvre pour les atteindre.

■ ■ Au regard de cette analyse, le constat réalisé par l'Inspection générale à la suite de ses missions de terrain n'est pas positif

■ *L'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale suscitent de sérieuses réserves*

Le constat a été largement fait des inconvénients nés du défaut de coordination administrative. Dans un domaine où les affaires d'envergure ne relèvent quasiment jamais d'une seule direction, la nécessité d'arbitrages et de mise en œuvre d'actions coordonnées est cependant une évidence.

Dans leur mode de relation avec les services déconcentrés, les services centraux ont encore souvent tendance à adopter une attitude trop centralisatrice, parfois camouflée sous des airs de « faux pilotage », avec notamment des pseudo-contracts (la contractualisation dans l'enseignement supérieur échappant largement à cette réserve), freinant ainsi le processus d'une vraie déconcentration. Il serait bon de toujours se souvenir du vieil adage coutumier selon lequel « Donner et retenir ne vaut ».

■ *L'administration déconcentrée n'est pas toujours mieux préparée à la mise en œuvre du pilotage*

La propension des rectorats à s'ériger en petits ministères ne peut être ignorée. De même, si l'on peut avoir une bonne opinion sur le pilotage intrinsèque des académies, est-il permis de s'interroger sur la qualité de la relation avec les orientations nationales. La faiblesse du pilotage de l'administration centrale, en dépit de directives abondantes et détaillées, a débouché tout naturellement sur une propension de la périphérie à s'accorder des marges (la singularité à présent de l'orthodoxie dans la gestion des moyens en est un exemple préoccupant).

Enfin, les réflexions sur le niveau départemental sont étroitement assujetties aux observations qu'appellent les forts contrastes entre les départements. Ainsi certaines inspections d'académie ont-elles la taille d'un rectorat alors que les plus modestes ont une dimension qui amène à s'interroger sur l'effectivité de leurs capacités de pilotage.

■ *La faiblesse du pilotage de l'administration centrale*

Les remarques présentées dans le rapport général de l'IGAEN pour 1997 sur la faiblesse du pilotage des EPLE demeurent d'actualité, ainsi qu'en témoigne un rapport conjoint établi l'an dernier par les deux Inspections générales.

■ *L'Éducation nationale est familière de l'évaluation*

Elle fut ainsi une administration pionnière en traduisant précocement dans sa structure le principe d'une démarche d'évaluation. Des textes nombreux y font référence.

Il demeure que les instruments et méthodes mis en œuvre peuvent susciter des réserves.

Il est en outre regrettable qu'elle ne tire finalement que peu parti des renseignements dont elle peut disposer dans ce cadre. Un exemple parmi d'autres : quelle utilisation reçoit la mesure de la valeur ajoutée des établissements pour la réussite des élèves au baccalauréat ?

■ *Pilotage et management*

On parle beaucoup de pilotage, de management. Mais quel est le savoir-faire réel de ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre ? Quelle adaptation des modalités de recrutement, quelles actions de formation ont-elles été mises en place ? Des progrès substantiels doivent être accomplis dans cette voie. À cet égard, la mise en œuvre d'une procédure ambitieuse d'évaluation des personnels de direction est prometteuse.

■ ■ **À partir de ce constat, les préconisations suivantes sont présentées**

■ *Aménager l'organisation administrative*

- L'administration centrale : un impératif, mettre en place un instrument de coordination administrative

Quatre méthodes peuvent être envisagées :

- **laisser cette responsabilité au cabinet.** C'est la démarche qui prévaut depuis une vingtaine d'années. Le procédé a trouvé ses limites et sans doute convient-il de séparer la coordination et l'animation administrative de l'arbitrage politique ;
- **mettre en place une structure *ad hoc*.** Ce fut dans le passé le cas d'un secrétariat général (à noter que ce dispositif existe dans d'autres administrations, Affaires étrangères et tout récemment Finances, et qu'il serait utile d'en analyser les enseignements), puis d'une direction générale chargée de la coordination. Les limites dans les capacités d'intervention de celle-ci témoignent de la nécessité absolue de conférer à la structure de coordination une réelle autorité. Il va de soi que le choix entre un secrétariat général et une direction chargée de la coordination n'est pas indifférent et que les conséquences en termes d'organisation administrative diffèrent sensiblement ;
- **confier cette mission de coordination à des structures en place.** Ce sont alors des directions qui tiennent ce rôle dans des champs de compétence définis par le cabinet. L'expérience récente de la contractualisation témoigne des imperfections de cette méthode par suite de l'insuffisance d'autorité reconnue de fait à la direction pilote ;
- **retenir comme pivot de la coordination la fonction contrôle de gestion,** désigner dans ce cadre un chef de projet

et constituer une équipe de projet. C'est la piste suggérée par un récent rapport de l'IGAENR.

Dans le même esprit que ce qui a été énoncé ci-avant, il conviendrait que le responsable soit en mesure de pouvoir arbitrer entre les différentes directions et ait en conséquence un rang équivalent au moins à celui de directeur. Les implications de cette proposition sur l'organisation générale du ministère justifient qu'une analyse soigneuse en soit effectuée.

- L'articulation entre les différents niveaux d'intervention de l'administration : une réflexion nécessaire

Un affermissement de la déconcentration est sans doute souhaitable, dans les textes mais aussi dans les pratiques. Simultanément doivent être recherchés les moyens de renforcer et d'améliorer les liaisons entre le niveau central et les niveaux déconcentrés, de même que doit être engagée une réflexion sur l'empilement des niveaux déconcentrés.

Le fonctionnement harmonieux du couple centre/périphérie avec circulation de l'information descendante et ascendante, respect des orientations nationales par la périphérie, autonomie laissée à celle-ci dans l'action est une nécessité pour un pilotage efficace.

En effet, en matière de gestion du pouvoir au sein d'une organisation, le pilotage se distingue de la traditionnelle direction hiérarchique sur un certain nombre de points. Dans le pilotage, le pouvoir central est davantage, sinon exclusivement, centré sur les grandes orientations et sur les objectifs principaux ; il laisse donc l'initiative (et la responsabilité) aux acteurs locaux de définir les objectifs secondaires et les modalités de mise en œuvre, en fonction de leur appréciation des réalités locales (qu'ils sont mieux placés pour bien connaître). Mais, pour ce faire, non seulement ces acteurs locaux doivent bien connaître et comprendre les grandes orientations, ils doivent aussi y adhérer pleinement, les partager. Cette condition, essentielle, fait obligation à l'autorité centrale, d'une part, de structurer ses objectifs de façon cohérente et intégrée dans un projet global, clair, lisible et aisément communicable à tous (au lieu d'un catalogue de directives juxtaposées et successives) et, d'autre part, d'élaborer ces orientations en concertation suffisante avec les acteurs, pour que ceux-ci puissent réellement les

partager, dans une démarche contractuelle. Et, dans ce processus, l'évaluation devient un *feed-back* indispensable. Le pilotage par projet s'inscrit normalement dans ce schéma. C'est la raison d'être du projet académique, comme du projet d'établissement.

L'opportunité de développer fortement les marges de pilotage pédagogique des inspecteurs d'académie mérite en outre d'être envisagée. Au-delà, en effet, des compétences spécifiques de l'IGEN dans les champs disciplinaires, l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN), de par sa proximité avec les établissements, est sans doute bien placé pour assurer, par le moyen d'initiatives pédagogiques transversales, la mise en œuvre d'une politique éducative, définie dans le cadre d'orientations ministérielles et académiques.

■ *Renforcer l'autonomie*

Des marges de progression existent en la matière au bénéfice des services déconcentrés. On peut évoquer un exemple : le niveau national souhaite que l'on amène 80 % des élèves d'une classe d'âge au niveau IV ; le niveau local doit avoir la latitude des moyens à retenir pour atteindre cet objectif (en recourant par exemple largement à l'apprentissage).

L'autonomie pédagogique des établissements peut de même être développée. Il importe à cet égard de donner aux établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) tous les moyens (juridiques, administratifs et financiers) de nature à leur permettre de construire et de faire vivre un réel projet pédagogique.

Des regroupements d'établissements (lorsque leur taille le nécessite) ne doivent d'ailleurs pas être exclus pour la définition et la mise du pilotage pédagogique. Le travail dans les bassins de formation peut aller dans cette direction.

■ *Améliorer les outils du pilotage*

Des outils existent (démarche de projet, évaluation, contractualisation, globalisation des moyens...). Ils peuvent tous être sensiblement améliorés. Les systèmes d'information notamment gagneraient à plus de rusticité et de fiabilité.

Cela devrait permettre leur meilleure utilisation car on peut constater qu'en définitive peu d'usage en est aujourd'hui réellement fait. Spécialement pour les niveaux déconcentrés et décentralisés, la réalisation d'un tableau de bord (à l'image de celui dont disposent les préfets) avec des indicateurs à la pertinence éprouvée est souhaitée.

L'évaluation a une fonction essentielle dans le dispositif du pilotage. Ainsi qu'il l'a été dit, notre administration est familière du discours sur l'évaluation mais des efforts significatifs doivent être accomplis, d'une part, pour que, dans la ligne des orientations de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, soit systématisée une appréciation des **résultats obtenus**, d'autre part, pour que l'utilisation des évaluations soit à la hauteur des enseignements qu'elles apportent et des réflexions qu'elles permettent.

Il convient de même que l'évaluation soit conçue comme un processus continu. Il faut en effet sortir du schéma classique de l'évaluation qui en fait une mesure ponctuelle en début d'action, puis une mesure des résultats en fin d'action. Ces évaluations ont généralement peu d'impact. Plus efficace est l'évaluation qui, du début à la fin, est intégrée à l'action, est elle-même une partie de cette action.

Il y a au moins deux raisons à cela. D'abord l'évaluation continue permet des ajustements, des régulations immédiates en cours d'action. Ensuite, et surtout, elle constitue, pour l'ensemble des acteurs, un processus d'animation, de discussion, de dynamisation, d'appropriation de l'action en cours.

Cela implique évidemment que, dès le départ, en même temps qu'on définit les éléments de la politique d'établissement par exemple, on définisse également leurs modalités d'évaluation. Ce qui impose que ces éléments soient définis en objectifs opérationnels, observables, donc évaluables.

Pour faciliter la mise en œuvre de tels dispositifs d'évaluation, il serait utile que toutes les académies soit dotées de services d'évaluation en liaison constante avec ceux de la DPD. Il suffirait pour cela d'étoffer les actuels services statistiques des rectorats par quelques professionnels de l'évaluation.

■ *L'élaboration systématique de lettres de mission*

Une mention particulière peut être faite sur l'opportunité de l'élaboration systématique, pour les principaux niveaux de pilotage (directeurs et sous-directeurs d'administration centrale, recteurs, inspecteurs d'académie, chefs d'établissement) de lettres de mission définissant des objectifs et fixant un calendrier de réalisation.

Parallèlement les destinataires de ces lettres devraient élaborer un rapport d'activité (selon une périodicité à déterminer) permettant ainsi une évaluation aisée de leur action au regard des orientations qui leur ont été fixées.

■ *Pas de pilotage efficient sans une profonde révision de la gestion des ressources humaines*

Pour ce faire, il faut modifier en profondeur les profils attendus des décideurs en privilégiant fortement leurs capacités managériales. Cela doit se faire au moment du recrutement et appelle une réflexion sur le contenu des concours et notamment sur les types d'épreuve. Cela passe aussi par une politique déterminée de formation continue.

De solides compétences en termes de management, de communication, de capacité à diriger une équipe sont essentielles. Ce point est primordial. L'amélioration réelle du pilotage du système éducatif passe d'abord par une nouvelle politique des ressources humaines.

2. Réflexion sur l'organisation de l'enseignement scolaire

*(animateur : Roger-François Gauthier /
rapporteur : François Louis)*

Les inspecteurs généraux de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche visitant chaque année un nombre important de lycées, lycées professionnels, collèges et circonscriptions d'école primaire, rencontrent un grand nombre d'agents et de partenaires de l'éducation nationale, élus locaux, parents d'élèves et élèves usagers, ce qui les place souvent dans

la position d'effectuer un certain nombre de constats transversaux à différentes fonctions.

Se gardant de l'exercice qui consisterait à suggérer quelque esquisse de réforme portant sur la globalité de l'enseignement scolaire, c'est-à-dire l'ensemble des premier et second degrés, ils ont choisi de privilégier quatre axes de réflexion, parmi ceux qui leur paraissent être, sur le terrain, de la façon la plus constante le lieu de blocages et d'impasses :

- **première direction** : lever un certain nombre de rigidités dans l'exercice de la fonction enseignante, avec en particulier le maintien paradoxal de la fracture entre les enseignants du premier degré et du collège ;
- **deuxième direction** : s'attaquer au caractère trop souvent fictif de « l'établissement scolaire », par défaut d'une capacité à élaborer un véritable projet, à s'évaluer sur des bases simples et à prendre mieux en compte les attentes des usagers ;
- **troisième direction** : reconsidérer les conditions de l'orientation en particulier vers les formations professionnelles à l'issue du collège, aussi démotivantes pour les élèves que déresponsabilisantes pour les acteurs de l'institution ;
- **quatrième direction** : donner aux acteurs et partenaires de l'école, de la classe et de l'établissement au niveau national, les moyens de mieux appréhender et suivre les acquis effectifs des élèves, en cours de scolarité comme aux examens.

■ ■ Première direction : lever un certain nombre de rigidités dans l'exercice de la fonction enseignante

La réflexion sur ce premier thème s'est attachée à privilégier une approche réaliste et fonctionnelle, consistant à éviter toute proposition de « réformes statutaires » afin de ne pas susciter des réactions frontales de blocage. Elle a pris en compte deux points de départ :

- l'interrogation, certes assez classique, sur la « qualité » des enseignants, avec la distinction, réductrice sans doute, entre « bons » et « mauvais professeurs » : notre système éducatif s'en remet sans doute trop, précisément, dans son fonctionnement et son pilotage, à ce facteur aléatoire que constitue la présence de « bons » et de « mauvais » enseignants. Quels profils types recouvre d'ailleurs la seconde catégorie ? Quelques « erreurs de recrutement » d'abord, dans certains cas ; des enseignants

confirmés, d'autre part, mais qui sont touchés à un moment ou à un autre de leur carrière par des problèmes personnels ; et, par ailleurs, des enseignants qui « s'usent » au fil des années, étant atteints par la lassitude ;

– un constat – schématique assurément, on en conviendra – que, dans l'ensemble, les enseignants n'apparaissent pas suffisamment préoccupés, de manière générale, par les résultats effectivement atteints par leurs élèves et, de façon plus spécifique, par l'échec scolaire (phénomène touchant principalement les garçons, dans des établissements situés en banlieue) ; cette situation tient d'ailleurs sans doute largement au fait que l'institution elle-même leur prescrit une obligation de moyens (l'obligation réglementaire de service ORS) mais pas une obligation de résultat. Comment faire en sorte par conséquent qu'ils s'en préoccupent davantage ? Du reste, les enseignants ont-ils effectivement les moyens d'appréhender et d'exploiter ces résultats ?

À partir de ces deux éléments, l'atelier a envisagé plusieurs propositions regroupées autour de trois orientations.

■ *Spécifier plus nettement certains points essentiels du « contrat » entre l'Éducation nationale et ses enseignants*

Dans le proche avenir, l'institution va se trouver confrontée au renouvellement de générations d'enseignants ; cette situation amène assurément à se demander si ces recrutements massifs seront possibles ou si le système éducatif sera éventuellement confronté à une crise de recrutement ; mais on peut se demander par ailleurs si l'Éducation nationale ne pourrait pas profiter de ce large renouvellement à venir des personnels enseignants afin de clarifier certains points essentiels des « engagements réciproques » entre l'institution et ses personnels enseignants, une telle clarification valant au demeurant pour les deux parties :

– que l'institution, pour sa part, soit plus claire sur ses attentes à l'égard des recrutés, qu'elle escompte d'eux explicitement une implication dans le fonctionnement du système, une attention portée aux résultats collectifs, et pas seulement l'accomplissement d'un nombre x d'heures d'enseignement ; qu'elle spécifie même plus nettement certains aspects relevant de la déontologie de la fonction d'enseignant (le référentiel de formation des

PLC va dans ce sens mais ne s'adresse pas directement aux enseignants) ;

– mais la réciprocité vaut aussi pour l'employeur « Éducation nationale », certains enseignants estimant parfois que l'institution n'a pas elle-même respecté les termes du « contrat » sur la base duquel elle les avait engagés, soit parce que ses attentes n'ont pas été suffisamment explicitées, soit parce qu'elle les a placés dans tel ou tel contexte pour lequel elle ne les a pas préparés ou soutenus, soit encore parce que la formation initiale qu'ils (ou qu'elles) ont reçue ne les a pas « armés » de façon satisfaisante au regard des diverses tâches qu'ils doivent remplir quotidiennement.

■ *Introduire certains éléments de souplesse, de portée générale, dans la gestion des personnels*

Pour indispensables que soient les réglementations statutaires, il n'en demeure pas moins que la gestion des personnels enseignants gagnerait sans doute utilement à certains assouplissements ; on en mentionnera ci-après quelques-uns :

– le chef d'établissement de même que l'IEN dans le premier degré se trouvant placés, au nom de l'institution, dans la situation d'« employeur de proximité », on pourrait envisager qu'une proportion de l'ordre de 10 % du temps de service des enseignants soit laissée à l'appréciation du personnel d'encadrement de sorte qu'il puisse demander aux enseignants d'assurer à tel moment un suivi pédagogique plus individualisé des élèves, des actions de remédiation, etc. La mise en œuvre d'une telle mesure pourrait intervenir, dans un premier temps, sur une base expérimentale, selon des modalités à préciser entre les parties prenantes ;

– ne pourrait-on favoriser et reconnaître, d'autre part, des formules d'« encadrement de proximité par des pairs » telles que des coordonnateurs de niveau, ou des coordonnateurs de disciplines sur un établissement, ou encore à l'échelle d'un bassin ?

– ne conviendrait-il pas également de diversifier les fonctions exercées par les enseignants au long de leur carrière afin de prévenir l'effet de lassitude, que cette diversification se traduise à un moment donné par le fait d'enseigner à un autre niveau (professeurs des écoles venant à exercer en collège, ou enseignants de collèges exerçant dans le premier degré, par exemple), par l'exercice, durant quelques années, de fonctions d'administra-

tion, sans changement de statut, ou d'encadrement pédagogique (organisation des TPE, soutien aux professeurs en difficulté), sans écarter la recherche d'autres formules ?

– on peut se demander aussi s'il ne serait pas opportun d'élargir le recrutement des enseignants à des professionnels tels que des ingénieurs, par exemple ; le concours d'ingénieurs, précisément, pourrait sans doute en effet contribuer à conforter les apprentissages des élèves (ou d'élèves) en mathématiques ou en physique à travers la référence à des cas concrets. Dans les IUT, depuis plusieurs décennies déjà, de très nombreux professionnels interviennent dans le cadre des enseignements.

■ *Avoir une approche différente de la gestion des enseignants de l'ensemble formé par les écoles et les collègues*

Dans son fonctionnement, l'institution a-t-elle suffisamment tiré les conséquences de la création du corps de professeur des écoles, de niveau A, à égalité de catégorie par conséquent avec les corps enseignants du secondaire ? Aujourd'hui encore, par exemple, seuls des personnels du premier degré exercent dans le cadre de l'AIS ; la formation d'enseignants du second degré à cette spécialisation ne serait-elle pas souhaitable ?

Ce manque de souplesse dans l'affectation des personnels entre premier et second degrés – ce manque « d'osmose » – tient probablement pour partie à un problème plus fondamental et de nature pédagogique, un écart certain, que les intéressés eux-mêmes signalent régulièrement, entre la formation et le savoir-faire pédagogique des personnels des deux ordres, se traduisant par un déficit des enseignants du secondaire pour traiter les publics scolaires, pourtant de l'âge du collège ou du lycée, présentant des difficultés particulières, les enfants de primo-arrivants, par exemple. À force de secondariser l'enseignement adapté (SEGPA, ÉREA¹), et de ne pas dire clairement si les professeurs d'écoles sont les spécialistes de l'enfance jusqu'à onze ans ou de l'enseignement de compétences de base, quel que soit l'âge auquel on cherche à les acquérir, on conforte une confusion qui fait que le personnel intervenant devant ces publics difficiles est de moins en moins souvent formé de façon

1. SEGPA : section d'enseignement général et professionnel adapté.
ÉREA : établissement régional d'enseignement adapté.

adéquate (professeurs d'écoles sans formation CAPSAIS¹ et professeurs de collège débutants, sans formation par définition, et en complément de service...).

Sur ce point, il semblerait vraiment opportun d'introduire, à la faveur de la mise en œuvre de la loi organique, une certaine fongibilité des emplois 1^{er} degré collèges et une souplesse dans l'affectation des enseignants, surtout pour les petits collèges de zones rurales où la proportion de services partagés est devenue désormais trop importante ; en partant d'une approche d'ensemble de la scolarité obligatoire, on ménagerait ainsi « des passerelles » entre le primaire et le premier cycle du secondaire. Une telle approche conduirait sans doute, pour ce qui concerne la formation initiale des enseignants, à réfléchir à l'idée d'un « tronc commun pédagogique » tant pour les professeurs des écoles que pour les professeurs des collèges.

Ne serait-il pas possible enfin d'envisager un élargissement des fonctions assurées par les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) aux collèges de leur circonscription d'inspection, une telle mesure pouvant probablement contribuer – parmi d'autres assurément – à améliorer la liaison CM2/6^e et à élargir l'horizon souvent très limité d'un petit collège ?

■ ■ Deuxième direction : l'établissement scolaire et l'évaluation de son « projet »

Dans bien des cas, « l'établissement scolaire », entendu comme une communauté mettant en œuvre un vrai « projet d'établissement », relève du concept plutôt qu'il ne correspond effectivement à une réalité ; ce décalage résulte fréquemment de problèmes dans l'exercice de la fonction de direction comme dans l'élaboration d'un véritable projet d'établissement ; il tient aussi aux difficultés de mise en œuvre d'une évaluation sur des bases simples de l'action conduite par l'établissement scolaire et de prise en compte des attentes exprimées par les usagers.

1. CAPSAIS : certificat d'aptitude pédagogique spécialisé pour l'adaptation et l'intégration scolaire.

■ *Le pilotage de l'établissement scolaire et l'exercice des fonctions de direction*

S'agissant des modes de pilotage des établissements scolaires, il importe en premier lieu de souligner la différenciation entre les EPLE et les écoles élémentaires et maternelles : celles-ci, à la différence, on le sait, des collèges et des lycées, n'ont pas le statut d'établissement public et ne disposent pas de la personnalité morale ; de plus les communes – et le maire – sont très présents dans le premier degré (proximité géographique, activités complémentaires hors temps scolaire, fonctionnement des écoles, etc.) ; l'Éducation nationale doit composer par conséquent avec son partenaire territorial, encore plus que pour ce qui concerne les collèges et les lycées. L'attribution aux écoles d'un statut analogue à celui des EPLE est-elle envisageable ? Cette idée, on le sait, rencontre des réserves, à commencer par celles des municipalités ; mais, en tout état de cause, il apparaîtrait impensable de fonder un statut d'école sur une réalité qui, dans les zones rurales, apparaît à ce point émiettée.

La fonction de « direction » d'école doit s'apprécier au regard de ce contexte. S'interroger sur une amélioration significative des conditions d'attribution des décharges de direction d'école devrait conduire par conséquent à considérer l'effectivité de la charge de directeur (directrice) : au-delà des tâches administratives, la fonction correspond-elle ici et là à une réalité d'animation pédagogique ? Quelle est l'effectivité de la charge de pilotage pédagogique ? Le projet d'école est-il un projet pédagogique authentique partant d'une analyse des besoins des élèves ? En résumé, un élargissement éventuel des décharges ne devrait-il pas s'inscrire dans le cadre de « décharges de projet » ? De plus, un accroissement éventuel des décharges n'aurait sans doute pas grand sens s'il devait intervenir au profit de petites écoles en dehors de toute perspective de regroupements au sein des zones rurales. Quant à l'élaboration d'un vrai statut de directeur d'école, il supposerait sans doute, parallèlement, un renforcement des compétences attribuées aux conseils d'école.

Pour ce qui concerne les collèges et les lycées, la comparaison, notamment, avec la situation des hôpitaux, ou les établissements d'enseignement agricole, où le directeur ne préside pas le conseil d'administration invite à se demander si le chef d'établissement doit nécessairement présider le conseil d'administration. Un tel schéma est-il transposable aux EPLE ? Le

représentant d'une collectivité territoriale (la collectivité de rattachement, le maire de la commune d'implantation) ou une personnalité qualifiée, nommée par le recteur, ne pourrait-il (elle) pas assumer cette responsabilité ?

Pour importante qu'elle soit, cette question ne doit pas cependant avoir un effet de « leurre » au regard des divers enjeux : l'interrogation première demeure bien celle quant à l'effectivité, au sein des collèges et des lycées, de leur projet d'établissement. Il convient peut-être, d'autre part, de différencier l'approche de cette question selon les EPLE : il est sans doute plus aisément imaginable que le conseil d'administration d'un lycée professionnel soit présidé par un acteur important du secteur d'activité pour lequel ce lycée assure des formations ; mais les collèges et les lycées, n'auraient-ils pas, eux aussi, à gagner à une telle évolution ? Autre formule envisageable : on peut encore se demander si les membres du conseil d'administration « extérieurs » à l'établissement (représentants des parents d'élèves, des collectivités territoriales) ne pourraient pas assurer à tour de rôle une présidence de séance lors des réunions du conseil d'administration ? Moins ambitieuse mais peut-être plus réaliste, une telle formule ne serait pas dépourvue d'intérêt quant à sa portée tant symbolique que réelle.

On ajoutera par ailleurs que, dans des zones rurales où l'érosion de la démographie touche directement les collèges, il conviendrait de favoriser la mise en réseau de collèges de faibles effectifs, à l'instar des initiatives qui ont pu d'ores et déjà être prises en ce sens dans certaines académies (notamment l'académie de Limoges, dans la Creuse), de tels « réseaux de collèges » plaçant alors dans une relation tant fonctionnelle (intégration des équipes de direction et pédagogiques) que matérielle (mutualisation de ressources) et pédagogique (projets communs) deux établissements qui gardent leur identité administrative et scolarisent les élèves de leurs secteurs de recrutement pour la totalité des trois cycles du cursus scolaire.

■ *Les questions relatives à la mise en œuvre de l'évaluation de l'action conduite par l'établissement*

Comment d'abord définir « l'évaluation d'un établissement », qu'il s'agisse d'une école ou d'un établissement secondaire ? On peut sans doute considérer que la démarche d'évaluation cherche à mesurer, ou à tout le moins à apprécier,

quels sont les écarts entre les résultats effectivement atteints par l'établissement par rapport aux objectifs de progrès (ou de progression) qu'il s'est donnés dans le cadre de son projet d'établissement (projet d'école) ; évaluer consiste donc à essayer d'appréhender l'action propre de l'établissement, ce qu'il fait effectivement bouger.

L'évaluation de l'établissement doit cependant être distinguée de l'évaluation du chef d'établissement, même si la mise en œuvre du nouveau dispositif d'évaluation des personnels de direction des EPLE, avec notamment l'élaboration d'un diagnostic de la situation de l'établissement par le principal ou le proviseur, représente certainement une opportunité à saisir pour remettre l'accent sur la nécessité, pour les collègues et les lycées, d'engager cette démarche. Il convient aussi de distinguer clairement l'évaluation des établissements, d'un côté, et l'évaluation du système éducatif, de l'autre, la seconde ne résultant pas de l'« addition » d'évaluations d'établissements.

Comment mener à bien l'évaluation dans des conditions satisfaisantes ? Cette interrogation sur les modalités de mise en œuvre conduit à aborder deux points.

- Quels critères pertinents retenir ?

Les taux d'orientation, de redoublement, peuvent constituer des indicateurs permettant d'apprécier l'action menée par l'établissement, étant rappelé toutefois que la prise en compte des taux d'orientation a pour pente naturelle de privilégier les formations générales. Il est vrai également que l'on part trop fréquemment de critères négatifs comme les taux de redoublement alors qu'il serait préférable de retenir aussi des critères positifs tels que les compétences réellement acquises par les élèves (l'introduction des nouveaux programmes scolaires dans le premier degré pousse d'ailleurs dans ce sens), les compétences pratiques acquises par les élèves de SEGPA, etc. On ajoutera que l'évaluation des EPLE et des écoles devait prendre en compte non seulement des éléments touchant à la réussite scolaire mais aussi des éléments touchant à la vie scolaire, à l'évolution des phénomènes de violence et d'incivilités, au climat dans l'établissement.

- Quelles conditions de réalisation ?

La mise en œuvre d'une vraie démarche d'évaluation passe sans doute d'abord par la sensibilisation des personnels enseignants à cette dimension, ainsi qu'on l'a évoqué précédemment, notamment dans le cadre de ce qui pourrait être une « auto-évaluation » de l'établissement, croisée avec une évaluation externe. Elle suppose également de faire davantage de place aux attentes des usagers du service public de l'éducation, et donc tout spécialement aux parents d'élèves. Il est sans doute nécessaire de ne pas mésestimer le rôle très utile d'échelon de proximité dans l'administration et l'animation du système éducatif – notamment pour promouvoir l'évaluation – que peuvent jouer les inspections académiques ; depuis une quinzaine d'années, l'institution a peut-être un peu trop privilégié à cet égard le niveau académique. Ce pourrait être l'échelon d'animation de procédures de mise en place de démarches d'auto-évaluation des établissements.

■ ■ Troisième direction : l'orientation dans les formations professionnelles

La question de la baisse des effectifs des lycées professionnels est d'autant plus préoccupante qu'on observe que quantité de jeunes n'y abordent pas leurs études dans de bonnes conditions parce qu'ils sont affectés dans des filières qu'ils n'ont pas choisies. Du coup, l'abandon des études en cours de scolarité au lycée professionnel est apparu comme un phénomène au moins aussi préoccupant que la stricte baisse des effectifs, et il a été rappelé que la moitié des élèves des LP exercera une activité professionnelle ne correspondant pas (ou très peu) à la formation initiale qui leur aura été dispensée.

En conséquence de ces observations, il est apparu nécessaire d'insister sur l'urgence de changements à apporter aux modalités de l'orientation vers les formations professionnelles.

Plusieurs *scenarii* peuvent être envisagés :

- **soit l'Éducation nationale décide que ce sont les élèves et leurs familles qui doivent prendre la main** et est disposée à ouvrir suffisamment de sections correspondant aux vœux d'orientation effectivement exprimés par les élèves ; cette attitude ne dispense naturellement pas d'un travail auprès des

élèves pour leur éviter de commettre des erreurs d'appréciation quant aux débouchés d'une filière. Cette proposition qui, énoncée telle quelle, pourrait apparaître comme irresponsable, mérite néanmoins qu'on s'interroge sur l'intérêt qu'il y aurait à laisser certains élèves en risque de décrochage complet se structurer en préparant le métier pour lequel ils ont du goût, même si les statistiques locales du chômage sont mauvaises ou même si les professeurs du collège (dont la capacité à formuler un pronostic d'échec dans des études professionnelles peut être parfois interrogée) considèrent que le BEP visé est trop difficile¹ ;

– **soit l'Éducation nationale conserve la décision en matière d'orientation**, mais considère que les défauts constatés du fonctionnement du système peuvent être corrigés si l'on parvient à modifier en profondeur le rapport que le collège entretient avec l'orientation : considère-t-on ou non qu'il convient de prendre au sérieux au collège l'éducation à l'orientation ? Peut-on se dispenser de rechercher les motifs de son faible succès apparent dans les collèges ? Est-ce qu'il n'est pas possible au collège d'aider les élèves à modifier le regard qu'ils portent sur les études, sur les métiers, sur l'apprentissage, etc. ? Est-ce que les objectifs ne sont pas clairs ? Les personnels de compétences douteuses pour exercer cette compétence ? Convient-il par exemple de mieux définir les services à demander aux agents des services d'orientation, et, pour ce faire, de mettre les directeurs de centres d'information et d'orientation (CIO) sous l'autorité directe des inspecteurs d'académie ? Un autre point à développer pour que moins de contraintes pèsent sur l'orientation des élèves serait à coup sûr celui de l'attention à apporter dans tous les bassins à une diversité et une complémentarité suffisantes de l'offre de formation, conditions qui sont loin d'être atteintes partout, ce qui serait un objectif concret dont l'atteinte pourrait se mesurer ;

– **soit on considère qu'il n'est pas possible ou opportun d'intervenir sur les modalités de l'orientation en amont**, mais alors on doit faire en sorte de rendre plus adaptée à un

1. Sommes-nous certains qu'en nous choquant de l'hypothèse de donner plus de poids aux souhaits des élèves en matière d'orientation professionnelle nous ne transférons pas dans l'enseignement professionnel une attitude franco-française inspirée du lycée général où l'élève ne peut choisir de préparer un bac scientifique contre l'avis de ses professeurs, alors que cette liberté ne pose de problème à personne (sauf, pour être honnête, à des professeurs) chez nos voisins transalpins ?

public plus divers qu'autrefois la structure de la scolarité des élèves dans les formations professionnelles : **a.** que ces formations, quand on considère que ce sera bénéfique à un groupe d'élèves, soient moins immédiatement spécialisées qu'elles ne le sont, en permettant l'acquisition, en un premier temps, de compétences professionnelles plus générales (champ de métiers, connaissance des matériaux, découverte du procès technique, etc.) ; **b.** qu'on admette, pour éviter les sorties prématurées, de revoir en cours de scolarité l'orientation d'un élève vers telle ou telle filière, même s'il doit changer d'établissement (pourquoi la première année de LP ne serait pas aussi une classe de détermination¹, comme la seconde générale et technologique, quand c'est nécessaire ?) ; **c.** qu'on améliore le statut de l'élève en formation professionnelle en le rapprochant par certains aspects du statut de l'apprenti, mais avec, en plus, le suivi de la personne qui fait partie de la déontologie de l'Éducation nationale, par la signature d'un contrat de formation, qui lui désignerait un enseignant (ou autre, pourquoi pas aussi un professionnel ?) référent, et qui garantirait à l'élève que l'Éducation nationale va continuer à rechercher avec lui les ajustements d'orientation nécessaires.

L'amélioration des conditions de l'orientation vers les formations professionnelles exige aussi :

- que l'Éducation nationale reconnaisse pleinement et n'hésite pas à faire connaître aux élèves qu'elle n'est qu'un acteur, certes de premier plan, mais parmi d'autres, en matière de formation professionnelle, avec les milieux professionnels, le partenaire régional, l'AFPA, les services relevant du ministère du travail, les chambres consulaires, etc.
- que les formations de l'Éducation nationale préparent, à côté de ses propres diplômes, à des diplômes qui sont le cas échéant délivrés par d'autres, en particulier dans des secteurs d'activité offrant de réels débouchés professionnels (exemple des métiers relevant des affaires sociales ou de la jeunesse et des sports...)

1. Ou ne comprendrait-elle pas au moins un trimestre de détermination, le cas échéant pour certains élèves seulement, et limité à un champ de métiers ?

■ ■ Quatrième direction : se donner les moyens de mieux mesurer, de la classe au niveau national, les acquis effectifs des élèves

Il est apparu souhaitable, à partir du rappel du cas de certains pays qui se sont réveillés brutalement pour avoir longtemps refusé ce type d'épreuve de vérité, de rapporter les doutes sévères fréquemment éprouvés par les inspecteurs généraux sur la capacité du système à évaluer, à tous les niveaux d'organisation, les acquis véritables des élèves. Au moment où une nouvelle conception de la loi de finances met l'administration en position de devoir rendre compte de son action en mesurant l'atteinte d'objectifs concrets, il paraît préoccupant que sur l'essentiel de sa mission, à savoir l'acquisition par les élèves de savoirs, de compétences et d'attitudes, l'Éducation nationale connaisse aussi peu l'effet véritable de son action.

Des notes individuelles qui parviennent aux familles tout au long de la scolarité jusqu'aux taux des succès nationaux aux examens ou aux évaluations nationales effectuées par l'administration, le système n'est pourtant en apparence pas avare de mesures. Le problème est qu'on mesure des choses si hétérogènes que, mises ensemble, elles ne disent, au bout du compte, rien de très clair ni aux ministres, qui ne peuvent donc pas eux-mêmes apporter d'éléments très pertinents à la représentation nationale, ni aux acteurs des académies et des établissements, ni aux élèves et à leurs familles.

■ *Les résultats aux examens*

La mesure des acquis des élèves aux examens est en elle-même problématique : étant donné notamment la pratique généralisée de la compensation entre les notes obtenues aux différentes disciplines, ou l'absence de toute note éliminatoire, on ne sait pas précisément ce que prouve l'obtention d'un baccalauréat ou d'un brevet en termes de savoirs ou compétences exigés. On entend régulièrement certaines parties de l'opinion poser des questions sur la signification, en termes de niveau d'exigence, de telle ou telle série de baccalauréat, mais on ne se donne pas la peine d'y répondre, préférant s'en tenir chaque année à afficher des taux de succès en hausse dont on ne sait pas ce qu'ils démontrent.

En général, il n'existe pas de remontée fine des résultats des examens vers les établissements qui permettrait de mesurer les points forts et faibles des différents enseignements et de développer des stratégies d'amélioration ; il n'existe ni au niveau national ni à celui de l'académie ou de l'établissement de rapport public sur chaque session de baccalauréat.

On a inventé depuis quinze ans différentes modalités nouvelles d'évaluation aux examens, notamment dans les formations professionnelles (contrôle continu ou en cours de formation, compensation des notes, etc.), dont on ne mesure pas l'effet induit sur l'acquisition des compétences professionnelles par les élèves, ce qui provoque l'interrogation des professionnels.

■ *Les chiffres du redoublement et de l'orientation*

La signification d'éléments traditionnels de mesure dont on pouvait disposer jadis s'est troublée, puisque, d'un collège à l'autre ou d'un lycée à l'autre, la faiblesse d'un taux de redoublement peut mesurer aussi bien l'efficacité d'un enseignement que le désarroi d'une institution qui « laisse passer à l'ancienneté » des élèves dont elle n'attend plus rien ; la plupart des taux de redoublement ou d'orientation révèlent plus l'attitude d'un établissement, au demeurant rarement analysée, qu'ils ne décrivent un niveau, comparable d'un établissement à l'autre, dans l'atteinte par les élèves des objectifs des enseignements au moment, par exemple, de l'orientation ;

■ *Les signaux adressés aux élèves*

En principe désacralisées, on constate que dans les établissements les notes jouent en fait un rôle majeur, avec calcul des moyennes à deux décimales, alors même que règne le plus complet désordre docimologique d'une discipline à l'autre, d'un enseignant à l'autre, et qu'elles demeurent le principal écho que les familles et les élèves reçoivent de la scolarité. Les tentatives d'« enrichissement » des bulletins sont la plupart du temps abandonnées après quelques mois et les appréciations jointes échappent rarement au fameux « État général moyen. Des efforts à faire pour éviter la grippe. Je ne comprends pas les raisons du cholestérol. »

Le principal signal attendu par les élèves est celui du passage dans la classe supérieure, et ce passage de classe est vécu la plupart de temps sur le mode paradoxal d'une amnistie pour des

compétences non acquises. Rappelons qu'en un pays comme l'Italie la préoccupation des acquisitions des élèves est plus forte : une décision de passage dans la classe supérieure est prise sous réserve de « lacunes à combler » en début d'année suivante.

■ *L'évaluation de l'activité d'enseignement*

Il est très rare qu'un établissement dispose à son usage d'une évaluation de l'état de l'enseignement des différentes disciplines : mesure du niveau de travail collectif des maîtres, du niveau de traitement des programmes d'enseignement, de la prise en compte des injonctions de travaux interdisciplinaires figurant pourtant dans les programmes d'enseignement... Les visites des inspecteurs pédagogiques régionaux (IPR) n'apportent que rarement ce type d'analyse, se cantonnant aux évaluations disciplinaires et individuelles.

■ *Les évaluations nationales*

Malgré l'excellence des intentions, elles sont peu utilisées, et même à certains niveaux comme celui de la seconde ne sont pas véritablement acceptées. Rajoutons qu'en ne voulant en faire que des outils pédagogiques pour les maîtres, la plupart du temps dans des débuts de cycles, et en privant, pour que les tests ne deviennent pas modélisants, ces évaluations de tout ce qui pourrait donner lieu à des comparaisons dans le temps, on fait tout pour éviter que ces évaluations nationales débouchent sur un jugement sur les formations reçues en amont par les élèves. Faute d'ailleurs d'investir suffisamment dans une véritable évaluation des acquis correspondant à ses attentes et à son génie propre, le système éducatif français est régulièrement malmené dans des évaluations d'inspiration anglo-saxonnes qui, conçues dans une autre logique, ne nous apportent pas grand chose d'utilisable.

La question est au bout du compte de savoir si la France peut continuer à se contenter de politiques éducatives qui fixent des objectifs dans les termes très généraux de l'accueil de telle ou telle part d'une classe d'âge à un niveau donné de scolarisation ou si elle ne doit pas aussi s'interroger sur les moyens dont elle dispose aujourd'hui pour mesurer les acquis des élèves à l'issue de ces cycles de scolarisation avec des résultats communicables, du niveau de la classe à celui de l'établissement et du pays. Les destinataires de ces informations seraient les ensei-

gnants, les responsables académiques, mais aussi les parents et la représentation nationale.

En termes de propositions, la première serait, bien sûr, de creuser le débat interne à l'IGAENR sur ces questions ; la seconde, de bien comprendre qu'il ne saurait être question que l'IGAENR avance seule là dessus : IGEN, direction de la prospective et du développement (DPD), chercheurs, Haut Comité de l'évaluation seraient à impliquer dans un ensemble de chantiers de longue haleine qui viseraient à approfondir les analyses et à chercher les chemins pour éviter à l'enseignement scolaire de courir plus longtemps les risques du « faire comme si » en matière d'acquis des élèves.

Quatre directions pourraient être déjà proposées :

- reprendre le thème des évaluations nationales, aux trois niveaux, pour chercher comment elles pourraient être plus systématiquement utiles aux acteurs et utilisées par eux, complétées, publiées, et mieux permettre les comparaisons dans le temps et dans l'espace ;
- mettre en place des instruments de suivi et d'évaluation, et de retour vers les établissements en matière d'examens, en termes d'acquis disciplinaires ou méthodiques des élèves, en particulier pour les différentes filières de baccalauréat, mais aussi, suite aux travaux du Haut Comité de l'évaluation, pour le brevet du collège et les examens professionnels ;
- définir le cahier des charges, suivre l'élaboration et l'expérimentation d'outils de suivi personnel des apprentissages des élèves, de l'école primaire à la fin de la scolarité, non pas sous forme de jugements, mais de livret de savoirs et de compétences, accessibles aux familles, aux élèves, et aux professionnels ¹ ;

1. Rappelons qu'un tel outil existe déjà, mis en place dans les deux premiers cycles du primaire ; ce livret des savoirs comprend tout un ensemble de rubriques évaluant, trimestre par trimestre, les acquis des élèves ; elles permettent donc d'apprécier leur progression. Ces rubriques portent tout autant sur des domaines classiques académiques que sur des aspects comportementaux de l'enfant (organisation de son travail, soin, rapidité, prise de parole en groupe, respect des autres et des règles, audace ou réserve face à l'épreuve). Si remplir ce livret peut parfois apparaître fastidieux pour les maîtres, pour autant il invite opportunément à porter un regard « panoramique » sur l'enfant, sans se borner à vérifier s'il sait faire une addition et lire un texte en fin de CE1 ; il est également fort intéressant pour les parents qui peuvent découvrir un comportement à l'école de leur enfant éventuellement différent de celui qu'ils connaissent habituellement.

– élaborer des outils de mesure et d'évaluation ou d'auto-évaluation des stratégies pédagogiques mises en œuvre dans les établissements scolaires, afin que la déclaration du faire cesse de tenir lieu, comme c'est souvent le cas aujourd'hui, d'évaluation de l'atteinte de résultats.

La mesure des acquis des élèves, comme résultats de l'action de l'école, devrait être perçue comme un mode habituel de fonctionnement des établissements et du système ; elle devrait donner lieu à un apprentissage effectif pour les différents acteurs concernés, et au premier chef pour les enseignants.

3. Réflexion sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et sur le rôle de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche dans sa mise en œuvre

(animateur : Pierre Renaudineau / rapporteur : Nicole Lebel)

Dès septembre 2001, lors de ses journées de rentrée, l'IGAENR a été sensibilisée par la directrice du budget à l'importance de la réforme de l'ordonnance de 1959, aux enjeux de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 et au rôle que les inspections générales sont appelées à jouer dans sa mise en œuvre. Dès ce stade, un débat interne s'est ouvert et des interrogations se sont fait jour sur les conséquences du nouveau dispositif législatif.

Dans le cadre d'un groupe *ad hoc*, la réflexion s'est ensuite poursuivie sur l'évolution du métier d'inspecteur sous les contraintes de cette loi et sur les repositionnements que ce texte va entraîner pour le corps, dans l'immédiat comme sur la durée, puisqu'il réforme tout le cadre de la gestion publique

À partir des informations recueillies, tant au sein du ministère qu'auprès de la direction du budget, certains sujets sont vite apparus comme prioritaires soit pour des raisons de calendrier, soit parce que la collaboration de l'IGAENR est clairement requise.

■ ■ Le sens et la portée de la loi organique

Cette loi, votée de manière consensuelle, peut s'interpréter comme la traduction d'une volonté de relégitimer l'État face à la société civile.

Elle a aussi pour objectif de renforcer le contrôle du Parlement en favorisant la lisibilité et l'évaluation des politiques publiques, par la mesure des résultats obtenus et des performances réalisées. Le débat autour de cette appréciation sera organisé à partir d'indicateurs associés aux diverses actions conduites. L'analyse de l'exécution du budget va revêtir une importance majeure puisque toute la procédure budgétaire doit s'enclencher chaque année à partir de la loi de règlement selon un « chaînage » que certains spécialistes des finances publiques n'hésitent pas d'ores et déjà à qualifier de « vertueux ». Des rapports annuels de performances devront ainsi être joints, par programme, à la loi de règlement, se référant aux projets annuels de performances accompagnant la loi de finances de l'année précédente.

Cette ambition s'exprime par la substitution d'une logique d'objectifs et de résultats (avec les obligations subséquentes) à la logique de moyens qui présidait jusqu'à présent, sous l'empire de l'ordonnance de 1959, à la présentation des lois de finances. Les effets des politiques, appréciées du triple point de vue de leur efficacité socio-économique, du service rendu aux usagers et de leur rapport coût/efficacité, vont pouvoir être ainsi analysés par les représentants de la souveraineté nationale.

Dans cette perspective, la novation majeure est la création d'une nouvelle nomenclature, sur la base de missions (unités de vote) et de programmes (unités de spécialisation des crédits, substituées aux anciens chapitres). Les responsabilités seront clairement affichées puisque, à chaque programme (ou sous-programme), devra correspondre un acteur dûment identifié.

Les méthodes de gestion actuelles vont être ainsi profondément modifiées. Notre département ministériel a d'ailleurs déjà entrepris, depuis plus d'une décennie, une évolution qui va dans ce sens, notamment en matière d'évaluation, de systèmes d'information et de contrôle de gestion. Mais c'est une nouvelle culture administrative qu'il va falloir développer, non plus orientée de manière exclusive sur la conformité de l'action administrative aux directives données et aux règles comptables

mais intégrant le souci des résultats obtenus et la préoccupation constante de l'évaluation.

■ ■ L'enjeu pour l'IGAENR

« La globalisation des crédits et leur fongibilité à l'intérieur des programmes devraient être des facteurs de transformation essentielle de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration, y compris les objectifs et les raisons d'être de ses corps de contrôle. » (M. Bouvier, *AJDA*, 20 octobre 2001)

La loi organique emporte ainsi une nouvelle conception de l'exercice des missions des Inspections générales. Dans la livraison de novembre 2001 de la *Revue française de finances publiques*, l'auteur de l'un des articles (C. d'Harcourt ¹) évoque même un nécessaire « recalage » : « L'audit, l'appui, le conseil, le retour d'expériences doivent devenir des réflexes, des tâches intégrées à la gestion même de nos organisations, et ces missions nouvelles incombent à présent aux inspections. » De son côté, le chef du service de l'Inspection générale des finances considère qu'une nouvelle logique d'action doit réorienter en profondeur leur positionnement. À terme proche, l'IGAENR est donc appelée à revoir la nature et le contenu des ses interventions. Cette perspective s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans le cadre des dispositions statutaires qui régissent le corps puisque l'article 1 du décret du 13 octobre 1999 prévoit qu'elle assure, auprès des ministres sous l'autorité desquels elle est placée, « une mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation ».

La directrice du budget précisait en septembre dernier que les Inspections générales seraient inévitablement sollicitées sur la définition des contours des programmes, la formulation des objectifs, la construction des indicateurs de résultats ainsi que sur l'audit et la certification de la fiabilité des systèmes de mesure des ces derniers.

Les compétences de l'IGAENR s'exercent traditionnellement sur les terrains directement concernés par l'évolution attendue de la gestion publique : organisation des services,

1. Directeur de la programmation et des affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur.

systèmes d'information, gestion financière et comptable, contrôle de gestion, ressources humaines. Mais elle va devoir développer ses capacités d'expertise, en liaison étroite avec l'IGEN – ce qui sera une des questions stratégiques majeures de la période qui s'ouvre – sur les performances du système éducatif. En outre, elle est la seule à couvrir le vaste champ de l'enseignement supérieur et de la recherche.

D'ores et déjà, l'IGAENR va participer, institutionnellement, à diverses instances mises en place pour l'application de la loi : le comité interministériel d'audit et le comité de pilotage ministériel. Le premier, dont la création a été arrêtée par le comité interministériel de la réforme de l'État (CIRÉ) du 15 novembre 2001 et qui doit réunir, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, des représentants de tous les corps de contrôle, doit garantir que les systèmes d'information et d'évaluation permettent des mesures de résultats fiables et pertinentes. Or c'est un domaine où – la direction du budget le reconnaît, d'ailleurs – tout est à construire, compte tenu de la relative inexpérience française en la matière, notamment sur le plan méthodologique. Dans le cadre du second comité, la collaboration permanente de l'IGAENR va être requise ; elle a déjà commencé au sein de deux groupes thématiques mis en place par la direction des affaires financières (DAF) : celui qui concerne les programmes, actions, indicateurs et objectifs et celui qui doit travailler sur la gestion des emplois et la budgétisation des dépenses de personnel.

■ ■ Une problématique vaste et complexe

La mise en œuvre de la loi organique pose un grand nombre de problèmes de nature conceptuelle, politique, culturelle ou technique, que ce soit en général ou, plus précisément, dans notre département ministériel. Certains de ces problèmes sont mineurs, mais d'autres sont majeurs et leur résolution – qui n'ira pas sans de vifs débats – va requérir la collaboration de nombreuses compétences et sans doute l'appel à des expertises extérieures. Des tâtonnements seront inévitables, les premières années, d'où la nécessité d'un certain pragmatisme dans la démarche.

En ce qui concerne l'Éducation nationale, sa culture et ses pratiques ne la prédisposent pas à entrer spontanément dans les raisonnements induits par la nouvelle loi : les politiques

pédagogiques sont ainsi rarement évaluées en tant que telles ; on ne mesure pratiquement jamais les coûts des différentes actions, prestations, interventions... La plupart du temps, on se réfère seulement aux moyens, c'est-à-dire en fait, le plus souvent, aux emplois.

Les systèmes d'information et d'évaluation du ministère ne sont pas à l'abri de critiques, encore tout récemment de la part de la Cour des comptes. Les « auditer et certifier la fiabilité des données » qu'ils produisent représentent une mission lourde et décisive. Il conviendra sans doute de les explorer finement, voire de les reconfigurer en fonction des besoins du pilotage, et des les asservir plus clairement à l'arborescence des programmes.

La construction des programmes est un sujet de nature évidemment politique. Mais, pour respecter l'esprit de la loi, les structures existantes ne doivent pas les prédéterminer ; c'est même l'ordre inverse qui devrait logiquement prévaloir : les structures doivent s'accorder aux programmes afin que soient bien identifiés les opérateurs à même de s'engager sur les résultats. Or, l'organisation actuelle de l'Éducation nationale ne coïncide pas toujours avec la grille des politiques et des actions.

Si l'approche par les programmes est adoptée, elle ne sera pas neutre sur le plan de l'architecture des services (administration centrale et services déconcentrés). Un risque ne doit pas être sous-estimé : celui de ne retenir qu'une interprétation strictement technicienne et réductrice de la loi et d'en contourner toute la portée politique. La tentation peut être forte, en effet, de se contenter d'exploiter les facilités de gestion offertes (fongibilité, reports...) en constituant des programmes très larges dont les finalités politiques ne seraient plus suffisamment explicites, noyées qu'elles seraient au sein d'ensembles trop vastes.

A contrario, si les programmes sont trop nombreux et leurs périmètres trop restreints, cela peut conduire à des régressions au plan de la gestion académique. Les sources d'alimentation en crédits des autorités académiques, en raison de l'étanchéité entre les programmes, pourraient alors être aussi nombreuses, voire plus, qu'actuellement. D'où l'importance de la notion de budget local, l'un des thèmes majeurs de la réflexion interministérielle ; cette notion devra être approfondie et toutes ses implications soigneusement évaluées.

Un autre scénario pourrait être envisagé : l'académie serait choisie comme unité de base pour la construction des programmes. Certes, une telle démarche présente l'intérêt d'être congruente avec celle de contractualisation amorcée depuis quelques années ; mais, outre le fait qu'elle n'est pas conforme aux dispositions législatives ¹, cette option peut conduire à un total éclatement du système et à la perte de la cohérence des politiques éducatives.

Quoi qu'il en soit, l'articulation entre le national et le local est certainement une des problématiques majeures de l'application de la loi organique, dont les enjeux dépassent largement les mécanismes budgétaires et à plus fortes raisons comptables ².

Pour la recherche, c'est pour la relation entre les programmes de recherche et les organismes que l'arbitrage est complexe. Quelle entrée faut-il retenir pour la structuration des programmes dans un contexte où les périmètres des champs d'intervention des établissements publics n'ont jamais été vraiment définis ?

D'une manière générale, la construction des budgets à partir des programmes risque de ne les rendre lisibles, par opérateur, qu'à la fin du processus, et seul le ministère des Finances pourra, à ce moment, accéder à cette vision. Les arbitrages peuvent en être rendus excessivement technocratiques.

On doit s'attendre enfin à des repositionnements stratégiques entre la direction du budget, la direction des affaires financières et les directions opérationnelles. D'ores et déjà, les approches des différents acteurs ne sont pas entièrement identiques, leurs priorités ne sont pas toutes les mêmes et leur degré de mobilisation est très variable. C'est par une démarche de projet que l'ensemble du processus d'élaboration des nouveaux contenus budgétaires, qui va s'étendre sur plus de trois ans, doit être conduit. On peut d'ailleurs se demander si la désignation d'un directeur de projet, pour accompagner et soutenir le directeur des affaires financières dans le pilotage stratégique de la réforme, ne devrait pas être envisagée.

1. Art. 7-I : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

2. La plasticité affichée du système d'information interministériel (ACCORD) dans ces deux domaines reste d'ailleurs à démontrer.

4. Réflexion sur l'enseignement supérieur et la recherche

(animateurs : Marie-France Moraux et Yves Cottereau /
rapporteur : Josette Soulas)

L'année 2002 invite tous les acteurs de la sphère publique à la réflexion. L'IGAENR, observateur privilégié du système éducatif, souhaite contribuer à cette réflexion en dressant un tableau de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans la tension entre un passé, pas si lointain, dont les caractéristiques s'estompent – accès massif à l'enseignement supérieur d'un fort pourcentage d'une classe d'âge – et un futur proche, dont les premières manifestations pourraient bien porter la marque d'une concurrence annoncée.

La présente contribution concerne plus les universités que les organismes de recherche.

■ ■ Les années 1990 ont été marquées par la gestion de la croissance

■ *Le défi du nombre a été relevé*

- L'accueil des étudiants a été assuré

Le système a su relever le défi du nombre et faire face au doublement des effectifs accueillis.

Le maillage du territoire par de nombreuses antennes universitaires – dont un nombre important de départements d'IUT – traduit un réel effort de démocratisation en rapprochant l'enseignement supérieur d'une catégorie de jeunes qui n'y auraient pas eu accès.

La création d'universités nouvelles dans des secteurs à forte densité, comme la région parisienne et de faible taux d'accès à l'enseignement supérieur, comme le Nord-Pas-de-Calais, ont complété le dispositif. Le plan « Université 2000 », auquel ont largement contribué les collectivités locales, a doté l'enseignement supérieur de nombreuses constructions, largement destinées à l'enseignement.

Dans le même temps, l'offre de formation s'est élargie et diversifiée. La prise en compte du souci d'insertion des jeunes diplômés s'est traduite par la multiplication des cursus professionnels, comme les IUP, les DESS et les licences professionnelles.

Ce développement a été rendu possible par la mise en place de moyens humains très importants. En effet de nombreux emplois d'enseignants chercheurs et d'ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (IATOS) ont été mis à la disposition de l'enseignement supérieur entre 1990 et 2002.

- Des inégalités subsistent

En dépit des efforts, des inégalités subsistent. Elles s'observent tant en matière d'orientation que dans les conditions de vie des étudiants.

Dans le premier cas, elles concernent l'accès en filières longues généralistes « par défaut » de certains bacheliers qui souhaitaient accéder à des filières courtes sélectives. Cet état de fait pèse, notamment, sur les résultats de fin de premier cycle, inégaux – et parfois insuffisants – selon les disciplines et les universités.

Dans le second cas, il faut noter que la situation sociale de certains étudiants les condamne à vivre dans une pauvreté que le système est mal armé pour combattre.

Enfin, les efforts accomplis en matière d'accroissement de moyens, n'ont pas eu totalement raison du sous-encadrement que connaissent encore des universités ou certains secteurs d'entre elles. En outre, les dotations budgétaires (fonctionnement, équipement, maintenance) font toujours débat. La question du patrimoine reste posée en raison des enjeux financiers qu'elle implique. La dévolution des immeubles à quelques établissements, à titre expérimental, doit permettre de prendre la mesure des coûts générés par une généralisation, ainsi que des compétences à développer, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage et de mise en sécurité.

■ *La restructuration de la recherche universitaire*

- La recherche universitaire est mieux positionnée

Le positionnement de la recherche s'est amélioré de façon régulière sous l'effet d'un effort continu de regroupement et de concentration des équipes et des thèmes, tandis que la croissance du nombre des emplois d'enseignants chercheurs et de chercheurs renforçaient le potentiel humain.

Le rapprochement intervenu avec les grands organismes, fondé sur une meilleure conscience des convergences nécessaires, a abouti au développement d'unités mixtes de recherche et à la concentration de moyens lourds. Enfin la loi de 1999, sur l'innovation et les relations avec les entreprises a donné un cadre juridique favorable à l'essor de la valorisation.

La recherche bénéficie de nouveaux apports, celui des collectivités territoriales dont le poids est croissant dans le financement, – *via* mais aussi hors contrats de plan – ainsi que l'Union européenne qui offre, au travers du PCRD, mais également des fonds structurels, des possibilités de financement [PCRD = les retombées financières du PCRD correspondent à environ 5 % du BCRD] et une reconnaissance de la recherche au niveau européen.

- La coordination entre les universités et les organismes de recherche reste insuffisante

Des progrès restent nécessaires en matière de coordination entre universités et organismes de recherche pour :

- construire et coordonner des projets au niveau international, et donc atteindre la masse critique nécessaire ;
- aborder de concert la politique des emplois scientifiques, le statut des personnels et leur évaluation ;
- déterminer la procédure de négociation des contrats, telle que la laisse entrevoir le contrat d'objectifs signé entre le ministère de la Recherche et le CNRS, mais en évitant des démarches séparées du ministère et des organismes.

■ *La transformation des relations entre l'État et les universités*

- La contractualisation, un élément majeur pour l'évolution des universités

La contractualisation a donné une réalité à la notion d'établissement universitaire. Celui-ci devient une entité qui n'est plus seulement l'addition de ses composantes. L'établissement favorise l'émergence d'un projet de développement à moyen terme dans lequel les composantes se reconnaissent, et qui constitue une référence pour l'action.

Le rythme contractuel – tous les quatre ans – est propice à une réflexion prospective, menée collectivement et qui développe le souci d'auto-évaluation.

Par ailleurs, le renforcement des établissements s'est accompagné d'une montée en puissance de leur représentation collective au sein de la conférence des présidents d'université (CPU), partenaire du ministère de tutelle, avec l'aide de laquelle elle s'est dotée de l'outil d'une modernisation mutualisée, l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE).

- Le processus d'évolution de ces relations est inachevé

L'autonomie reste à définir dans la perspective d'une nouvelle dynamique universitaire, qui accentuerait la responsabilité des universités, dans le cadre d'une contractualisation qui doit être repensée. Une telle orientation passe par une redéfinition des attentes de l'administration centrale à l'égard des établissements au travers du contrat, ainsi qu'au renouvellement des formes de l'expertise et de la formation des experts.

Il serait ainsi nécessaire de mieux prendre en compte les projets des établissements et d'accentuer le caractère stratégique du contrat, en renforçant l'évaluation de ses résultats.

L'articulation formation/recherche, entre l'université et les grands organismes, mais aussi avec les autres partenaires gagnerait également à être renforcée.

Il conviendrait enfin de revoir les engagements financiers de l'État de telle sorte que la nature des moyens contractuels soit mieux définie (et ne servent pas à compenser des dotations sur critère insuffisantes) et que leur montant soit plus

significatif (ils représentent actuellement de l'ordre de 15 % seulement des dotations sur critère).

Ce constat nuancé se conjugue avec une évolution de l'environnement, qui sous des formes diverses, voit naître ce qui pourrait bien être le phénomène majeur des prochaines années, la concurrence. L'appréhension raisonnée de celle-ci doit permettre d'ouvrir des pistes de réflexion.

■ ■ Les champs de la concurrence

■ *La concurrence interne*

Son moteur est largement fonction des baisses d'effectifs, déjà à l'œuvre, et plus encore annoncées. Celles-ci sont de natures diverses, et une analyse devrait permettre de distinguer celles qui découlent de l'évolution démographique et celles, plus troublantes, qui trahissent un ralentissement de l'entrée à l'université sans que le relais, qui devra être pris, des formations récurrentes (notamment avec la validation des acquis de l'expérience) soit clairement assuré. Une réflexion pourrait être engagée sur le sujet.

Les baisses d'effectifs ont un effet sur l'offre de formation, qui tend alors à se diversifier selon un mécanisme de compensation bien connu à l'Éducation nationale. Les demandes d'habilitation se multiplient, d'autant plus qu'elles ne sont pas cadrées par une carte nationale des formations, annoncée mais non mise en place. Les formations à faible effectif augmentent, et posent la question de l'avenir de certaines délocalisations et celui de secteurs d'universités nouvelles, surtout lorsque les universités « mères », en province et à Paris, se livrent à des « chasses à l'étudiant ». Accessoirement, cela se traduit par une augmentation du taux de certains étudiants étrangers, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour étudier en France.

Dans ce contexte, le déséquilibre au profit de la région parisienne va croître sous les effets conjugués des possibilités d'accueil consécutives au plan U3M et du nombre d'emplois ouverts par le départ en retraite d'un nombre important d'enseignants, en moyenne plus âgés que ceux des universités de province.

Que deviendra la recherche dans les universités moyennes, quand on sait que 50 % des chercheurs sont affectés dans 12 % des universités, celles-là même avec lesquelles la négociation avec les organismes prend tout son sens ? Ne renforce-t-on pas la tendance vers un système – dit système dual – où coexistent des universités ayant la taille critique pour effectuer une recherche de niveau européen et international, et des universités dont seuls quelques secteurs – ou aucun – atteignent ce niveau ?

Les dispositions de la loi de 1999 sur l'innovation permettent-elles, à l'usage, et notamment grâce à la mise en place des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC), de développer suffisamment la valorisation et le transfert, conditions importantes du développement économique ? Un suivi attentif s'impose dans ce domaine.

Il faut, en outre, faire mention de l'effet non encore mesurable, en terme de concurrence, du développement des campus numériques qui devraient faire l'objet d'une politique ministérielle visible et affirmée.

■ *La concurrence extérieure*

La concurrence se renforce également aux plans européen et mondial. L'enjeu est, là aussi, de savoir si la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, voulue par les États européens depuis Bologne en 1999, confirmée à Prague en 2001, va rassembler les universités européennes dans une stratégie de développement solidaire, ou si chacune ou certaines d'entre elles vont chercher à jouer leurs cartes de manière individuelle.

• L'enjeu des formations

L'importance de l'ouverture européenne se traduit par une redéfinition de l'organisation des enseignements qui vient de faire l'objet d'une nouvelle réglementation et qui, notamment avec l'émergence du *master*, va dans le sens d'une convergence de l'architecture des diplômes en Europe.

Il ne faut pas se cacher que la mise en œuvre de ce nouveau dispositif est porteuse de bouleversements et que les concepts qui le sous-tendent remettent en question l'équilibre actuel. Dans un cadre qui accentue l'autonomie pédagogique

des établissements, la logique disciplinaire y cède le pas à une logique d'objectifs de formation (parcours de formation), tandis que doit être introduite une véritable semestrialisation, et révisées les modalités de contrôle des connaissances. Ces transformations sont rendues d'autant plus difficiles que la tendance est souvent à l'empilement de structures, formelles ou informelles (instituts, départements...), le plus souvent disciplinaires, et que les équipes pédagogiques ne constituent pas la règle. Le succès de cette profonde réorganisation dépendra, pour beaucoup, de la qualité du suivi et de l'accompagnement de l'autorité ministérielle.

Cette redéfinition devrait favoriser la mobilité de nos étudiants et l'accueil d'étudiants et de chercheurs étrangers, encore trop faible. Ce point devrait faire l'objet d'une stratégie offensive permettant de renforcer l'attractivité de l'offre de formation (contenus, conditions de l'accueil, moyens d'enseignement et de recherche).

- Les enjeux de la recherche

La politique européenne de recherche et notamment les modalités d'éligibilité aux fonds européens, *via* les régions ou directement, et aux contrats européens, ne semblent pas favoriser les laboratoires français qui peinent pour en bénéficier.

On peut sans doute s'interroger sur le degré d'urgence que représente ces fonds pour leur développement, qui ne conduit pas toujours les universités à rechercher l'organisation adéquate pour répondre aux appels d'offre. Il faut dire aussi que le faible encadrement de gestion des laboratoires et l'absence de spécialistes pour monter des projets, ne renforce pas la pugnacité des responsables.

Pourtant, le 6^e PCRD, en cours d'adoption, va accroître les caractéristiques de l'actuel programme et notamment la dimension managériale requise. Les moyens réservés aux réseaux d'excellence et aux projets intégrés seront attribués aux équipes les plus performantes qui auront su, en relation avec d'autres équipes françaises et étrangères, s'organiser pour atteindre la masse critique nécessaire et trouver les financements publics ou privés complémentaires aux financements européens. Quelle part peuvent en escompter les universités françaises ?

■ ■ Comment tirer parti de la concurrence

La concurrence, que laissent entrevoir ces éléments convergents, ne doit pas être appréhendée de manière négative. Elle est porteuse d'évolutions, qui pourraient donner leur pleine mesure sous réserve que soient notamment prises en compte quatre conditions qui se renforcent : une politique de la science, un État qui pilote et qui régule, une autonomie universitaire renforcée, des méthodes renouvelées.

■ *Vers une politique de la science*

Elle devrait être fondée sur une dynamique de rapprochement, inter et pluridisciplinaires, au sein de grandes filières, lisibles, incluant le développement de formations professionnelles, et accordant la plus grande importance à la politique doctorale de façon à développer les viviers de futurs chercheurs.

C'est dans le renforcement de la synergie entre des organisations qui assurent la production de connaissances, leur diffusion et leur transfert que nous pourrions concourir positivement avec les autres pays européens. Le rapprochement de l'enseignement supérieur et de la recherche paraît donc indispensable, d'autant plus que la politique de l'emploi scientifique qui doit permettre d'anticiper sur les départs en retraite, ne peut qu'être commune. Il faut, à cet égard, que les priorités soient arrêtées de façon concertée entre la recherche et l'enseignement, et que les créations d'emplois et les recrutements en soient le reflet.

Plus largement, la concurrence sur le vivier des docteurs doit amener à anticiper sur les possibilités de diversifier la couverture des besoins. Il faut se doter d'une stratégie multiforme afin de rendre attractif l'accès aux emplois de chercheurs et d'enseignants chercheurs, pour des candidats issus d'autres pays, ou d'entreprises, au sein desquels ils auront fait une partie de leur carrière. Il serait en outre opportun d'étudier le rapprochement des statuts de chercheurs et d'enseignants chercheurs.

La politique de concentration au sein des réseaux d'excellence, instrument essentiel du 6^e PCRD, doit être abordée avec le souci de conforter les sites d'excellence, tenant leur place au niveau mondial. À cet effet, il faudrait identifier les recherches

de haut niveau pouvant être regroupées dans des pôles d'excellence.

Parallèlement, il n'est sans doute pas hors de portée de poursuivre, dans chaque région, le développement d'une offre de formation de qualité tout en facilitant, pour les universités concernées, l'accès à l'excellence de certaines de leurs équipes ou de leurs laboratoires.

■ *Un État qui pilote et qui régule*

Le double besoin de proximité et de régulation de l'État conduit à repositionner le rôle du recteur chancelier, pour mettre en synergie les différents niveaux du système de formation sur lesquels il est seul à disposer d'une vision d'ensemble. Son action pourrait être confirmée, notamment en ce qui touche à l'orientation des bacheliers pour laquelle une régulation par l'offre de formation et, en amont, par l'information et l'orientation des élèves est souhaitable.

• En matière d'offre de formation

Tant les évolutions démographiques attendues que le souci d'une utilisation optimale des ressources publiques, justifient une régulation de l'offre de formation, une rationalisation des implantations universitaires qui ont été disséminées sur le territoire lors de la croissance des effectifs, tout en améliorant la qualité de l'accueil et des services offerts aux étudiants.

L'offre de formation devrait être répartie sur le territoire de telle sorte que chaque région dispose des grandes filières d'enseignement supérieur mais que soit évitée leur dispersion. Dans ce contexte, la mission des nouvelles universités devrait être confirmée et leur développement soutenu, fut-ce au prix de redéploiements de moyens (*cf. infra*).

• En matière d'aménagement du territoire universitaire

Il conviendrait de trouver, en terme d'aménagement du territoire, un nouvel équilibre de la structuration territoriale des universités appelées à participer aux réseaux d'excellence, qui pourrait être envisagée en « grandes régions », au sein desquelles se sont déjà développées des solidarités, dans une approche associant explicitement les collectivités territoriales.

Parallèlement, le renforcement au sein des autres universités d'une offre de formation de qualité rend d'autant plus nécessaire une reconnaissance et une prise en compte, dans la carrière des enseignants chercheurs, des fonctions d'encadrement et d'enseignement à l'égal des fonctions de recherche.

L'État devrait également piloter la gestion prévisionnelle des recrutements, et les redéploiements qui s'avèreraient nécessaires à cette occasion.

■ *Une autonomie universitaire renforcée*

Le moment paraît venu de répondre aux propositions exprimées par la CPU, lors de son colloque de Lille en mars 2001, sous le titre : « L'autonomie universitaire ».

Cela suppose de :

- poursuivre les décentralisations engagées, notamment pour la gestion des personnels IATOS et la gestion du patrimoine ;
- accroître les marges de manœuvre des universités dans la gestion des services des enseignants ;
- encourager les réseaux, les mutualisations...

Mais il faut en même temps renforcer la capacité à agir des directions des établissements, en revoyant la réglementation relative aux pouvoirs respectifs des instances de l'établissement et de celles de ses composantes et en améliorant leurs capacités de gestion.

■ *Des méthodes renouvelées*

L'exercice d'une autonomie renforcée appelle le développement de l'évaluation à tous les niveaux, notamment de l'évaluation des enseignements qui reste un tabou en France malgré les tentatives réalisées depuis 1997.

Il devrait accompagner un renouvellement de la politique contractuelle de telle sorte que les contrats aient des visées plus stratégiques et soient élargis à d'autres partenaires dont les collectivités territoriales.

Il doit aussi donner lieu à une interpellation sur les résultats, qui va nécessiter d'intégrer la dimension économique à la gestion – notamment par l'introduction d'une analyse des coûts de formation et de la valorisation – d'engager des démarches qualité, de mettre en place les outils de mesure, toutes modalités dont

la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances invite les services de l'État et les établissements publics à se doter.

* * *

Depuis dix ans, le paysage universitaire s'est profondément modifié. L'ensemble du territoire offre des capacités d'accueil souvent de qualité, grâce à l'engagement des collectivités locales, la recherche universitaire a été restructurée et les universités ont une véritable existence.

Une nouvelle phase s'ouvre aujourd'hui. Dans un contexte de concurrence accrue au plan français comme international, notre système comporte des fragilités : tendance centrifuge des composantes des universités, « indépendance » des enseignants chercheurs, capacités de recherche inégales, faiblesse de la gestion... Pour les surmonter, un pilotage stratégique de l'État, lié à des moyens ciblés, et une autonomie confortée des universités offriraient des atouts, mais il faut savoir que ceci rendrait nécessaire à la fois une redéfinition des missions et des structures de l'administration centrale et une révision partielle de la loi sur l'enseignement supérieur.



ÉTUDE

**La mise en œuvre
du contrôle de gestion
à l'Éducation
nationale : bilan,
diagnostic,
perspectives**

L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche a été chargée par le ministre, en février 2001, de réaliser un état des lieux de la mise en œuvre du contrôle de gestion à l'Éducation nationale.

Cette mission s'inscrivait dans une démarche voulue par le CIRE qui, ayant décidé la généralisation du contrôle de gestion à l'ensemble des administrations pour 2003, demandait à chaque département ministériel de se doter d'un plan triennal de développement du contrôle de gestion avant la fin de l'année 2001. Ce délai a ensuite été repoussé jusqu'à la fin du premier trimestre 2002.

L'état des lieux demandé à l'IGAENR concernait l'administration centrale aussi bien que les services déconcentrés. Ont donc été exclus du champ d'investigation les établissements d'enseignement, du second degré comme de l'enseignement supérieur, ainsi que les établissements publics administratifs ¹.

Le rapport, remis au ministre en octobre 2001 ², définit le contrôle de gestion et sa place dans le processus de modernisation de la fonction publique ; il fait l'historique de ce processus au ministère de l'Éducation nationale, et identifie ses apports dans la gestion du ministère. Il analyse ensuite les pratiques dans un certain nombre de secteurs au regard des principes du contrôle de gestion dont elles restent la plupart du temps assez éloignées. Après avoir identifié les freins actuels à la généralisation du contrôle de gestion, le rapport émet une série de recommandations qui doivent guider l'action de l'administration dans la mise en place du contrôle de gestion, désormais indispensable au pilotage de l'action du ministère de l'Éducation nationale.

1. Comme, par exemple, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires ou le Centre national de documentation pédagogique...

2. Rapport n° 01-079.

1. La définition du contrôle de gestion

La définition retenue est celle du groupe de travail interministériel piloté par la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) qui, en juillet 2000, définit le contrôle de gestion comme un « système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et, soit l'activité développée, soit les résultats obtenus, dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations ».

Cette définition touche à la notion même de pilotage et fait apparaître, à l'évidence, que le contrôle de gestion est moins une question technique d'outillage qu'une question managériale et organisationnelle qui implique fortement la ressource humaine dans sa capacité à se placer dans une logique de résultats, de compte rendu, de mesure d'impact et de performance.

La demande actuelle de généralisation du contrôle de gestion acte en quelque sorte le passage d'une culture stricte de service public caractérisée par la primauté du règlement, de la procédure et du contrôle, à un mode de gestion plus souple fondé sur le projet et le pilotage d'un système dans lequel chaque entité est responsabilisée, ce qui rend nécessaire une évaluation construite sur l'analyse des résultats.

En ce sens, le contrôle de gestion constitue un avatar de la modernisation en continu du service public, une étape dans un processus jamais achevé d'adaptation de l'administration à son contexte et d'amélioration de son fonctionnement.

À partir de la décentralisation et de la déconcentration, s'est en effet constamment manifestée la volonté politique de procéder au renouveau du service public, à la modernisation de l'administration ou à la réforme de l'État.

Ce processus connaît un point fort le 1^{er} août 2001, avec l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances qui a pour double ambition de restaurer le contrôle du Parlement sur l'action du gouvernement et d'améliorer la gestion publique en passant d'un pilotage par les moyens à un pilotage par objectifs, ce qui impose bien évidemment la définition de ces objectifs, de programmes d'action et d'indicateurs de résultats. Au contrôle

a priori doit se substituer un contrôle *a posteriori* garant de la responsabilisation des unités d'action.

Cette réforme importante de la définition des budgets et de la mise en place des crédits s'accompagne parallèlement, même si elle n'en est pas à l'origine, de l'élaboration d'un système interministériel d'information appelé ACCORD, qui devrait permettre une analyse de la dépense adaptée au pilotage par objectifs.

2. Une démarche de modernisation continue qui laisse des acquis certains

Le ministère de l'Éducation nationale s'est engagé de façon très volontariste dans une démarche de modernisation qui a permis des acquis importants en terme d'évolution des techniques. Cette démarche a été facilitée par des accompagnements structurels importants.

La direction en charge des études statistiques et de la prospective a joué un rôle majeur dans la définition et la publication d'indicateurs de résultats ainsi que dans l'émergence d'un discours et d'une pratique et de l'évaluation. Peu de ministères disposent d'un outil de cette qualité scientifique, reconnu au plan international.

En 1987, le contrôle de gestion reçoit ses lettres de noblesse à l'Éducation nationale avec la création de la direction générale des finances et du contrôle de gestion. Une vraie politique de modernisation est alors entreprise avec la création d'une structure administrative support, avec la publication d'une circulaire fondatrice, avec une politique de formation ambitieuse et avec l'expérience des centres de responsabilité. Un comité de pilotage est installé, des postes de chargés d'études sont créés dans chaque rectorat, des plans de formation/action sont mis en œuvre.

Dès octobre 1987, la mission relative à l'organisation des administrations centrales (MODAC) portait une appréciation sur le contrôle de gestion mis en place au sein du ministère de l'Éducation nationale, en le qualifiant « d'incomplet ». Elle relevait en particulier que « pour la direction générale des finances (DGF), le contrôle de gestion est le moyen d'obtenir des services un comportement rationnel et un strict respect des limites bud-

gétaires... Cette démarche, bien que qualifiée de contrôle de gestion, n'en constitue pas véritablement un. Elle tend seulement à faire une gestion économe. À l'heure actuelle, elle est sans doute nécessaire mais insuffisante. La rigueur dans le quotidien peut et doit se doubler d'une volonté de peser sur l'avenir... C'est désormais de la responsabilité de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) en charge de la programmation et de la prévision appliquée, non pas à la seule matière budgétaire, mais à la valeur et à l'efficacité pédagogique des réformes engagées... Dès lors, la complémentarité DGF/DEP apparaît évidente. Mais rien n'est prévu – sauf la bonne volonté des responsables – pour conforter ce lien nécessaire, ne serait-ce que dans la programmation budgétaire à moyen terme ».

L'Éducation nationale s'inscrit ensuite dans la politique du renouveau du service public avec le plan de modernisation de 1991. L'accent est mis sur les systèmes d'information, les tableaux de bord et les outils de gestion prévisionnelle. Le contrôle de gestion est conçu comme l'accompagnement nécessaire de la globalisation des crédits et ne dissocie pas le suivi budgétaire et le pilotage.

En 1995, parmi les choix opérés dans le nouveau contrat pour l'école, le pilotage par objectifs, fondé sur la détermination des résultats à atteindre, constitue la priorité que doit se donner une administration centrale dont le rôle doit être d'impulsion, de conception, d'évaluation et de contrôle ¹.

Dans ce *continuum* que constitue la démarche de modernisation au sein du ministère de l'Éducation nationale, on peut encore citer la création d'une cellule de consultants internes, celle d'une mission de la modernisation et l'élaboration en 1999 d'un plan pluriannuel de modernisation.

Les acquis essentiels en matière de modernisation sont constitués par des systèmes d'information qui couvrent pratiquement tout le champ de gestion du ministère. Les outils sont certes encore perfectibles, mais globalement satisfaisants pour l'ensemble du second degré. Pour l'enseignement supérieur, le développement de ces outils a été confié à l'AMUE.

1. On retrouve là des conceptions développées dans un rapport de l'IGAEN n° 93-0005 de janvier 1993, intitulé mission « Centrale 2000 ».

Des avancées peuvent être notées dans le domaine de la globalisation des moyens, même s'il convient de noter que, faute de mise en place concomitante de pratiques de pilotage comparables au contrôle de gestion, l'administration centrale paraît parfois se priver des remontées nécessaires d'informations.

La nécessaire attention portée à la gestion des ressources humaines s'est affirmée avec la mise en place au niveau central d'une direction en charge des personnels d'encadrement et, dans chaque académie, des directeurs des ressources humaines.

Enfin, les démarches de responsabilisation se répandent. L'obligation est faite à chaque établissement de se doter d'un projet (articles L. 411-2 et L. 421-5 du code de l'éducation). La contractualisation instaurée dans les relations entre l'administration centrale et les établissements d'enseignement supérieur se met en place entre le ministère et les académies.

Quel que soit le caractère souvent inachevé de leur mise en œuvre, les démarches de projet et de contractualisation présentent l'avantage de familiariser les différents responsables à l'évaluation de la structure dont ils ont la charge. Cette pratique de l'évaluation commence à s'affirmer à travers les audits d'EPLÉ pratiqués dans certaines académies, à travers également les évaluations de l'enseignement dans les académies menées conjointement par l'IGAENR et l'IGEN à la demande du ministre. Enfin la création, en 2000, du Haut Conseil de l'évaluation de l'école marque l'importance donnée à l'évaluation dans le système éducatif.

Après avoir peint un panorama relativement optimiste du degré de modernisation de la gestion au ministère de l'Éducation nationale, le rapport s'attache à analyser les pratiques dans différents domaines de gestion.

3. Des pratiques encore éloignées d'un contrôle de gestion généralisé

L'analyse des pratiques démontre qu'elles sont encore le plus souvent très éloignées du contrôle de gestion.

Les indicateurs sont nombreux, complets, parfois complexes (tel le concept de valeur ajoutée des établissements) ; ils sont de plus en plus accessibles et s'organisent sous forme de bases de données multiples. Ils sont certes encore perfectibles, autant dans l'extension du champ qu'ils couvrent que dans le délai de leur mise à disposition, mais non seulement ils existent, mais encore ils sont connus et utilisés.

Toutefois, il s'agit le plus souvent d'indicateurs de résultats, constatés *a posteriori*, mais peu ou mal utilisés pour la conduite de l'action.

Ainsi, les outils de répartition des moyens tiennent-ils principalement compte de critères quantitatifs. Ils savent intégrer certains aspects qualitatifs (ZEP, premier degré, SANREMO), mais, outre le fait que ces modèles de répartition sont à géométrie variable compte tenu des moyens à répartir, ils ne s'appuient que très rarement sur des objectifs de politique volontariste.

Il existe peu de programmes d'action précis déterminés en fonction d'objectifs à atteindre. C'est pourquoi les directions s'appuient le plus souvent, dans la répartition des moyens, sur des moyennes nationales qui jouent, par défaut, le rôle d'objectifs à réaliser et de normes à atteindre.

Les services déconcentrés ont naturellement tendance à reproduire, dans l'attribution des moyens aux établissements les principes de répartition qui leur sont appliqués.

L'absence de lien entre indicateurs de résultats et programme d'action tient à la difficulté à agir de façon volontariste sur ce qui constitue le cœur même de la mission de l'Éducation nationale, l'acquisition des apprentissages et l'orientation des élèves et des étudiants.

C'est ainsi que les moyens supplémentaires dégagés par la décroissance démographique ont été utilisés pour l'essentiel à diminuer les effectifs des classes alors même que toutes les études démontrent l'absence de lien direct entre l'allégement non ciblé des structures et les résultats des élèves.

De plus, comment mesurer le résultat de réformes pédagogiques continues et qui se superposent les unes aux autres sans que le temps nécessaire pour en mesurer les effets soit donné ?

Une autre difficulté rencontrée tient à l'existence d'objectifs contradictoires parmi lesquels il n'est opérée aucune priorité. Un des exemples les plus frappants est tiré de la gestion des personnels.

La responsabilité de l'administration centrale est d'assurer le calibrage du recrutement des enseignants des premier et second degrés, de façon à répondre aux besoins qui seront ceux des académies au moment de la sortie de formation des reçus aux différents concours de recrutement, ainsi qu'aux besoins qui se découvriront dans le courant de l'année, car la mission première de l'administration de l'Éducation nationale (fortement réaffirmée avec le principe « pas de classe sans enseignant ») consiste à mettre des enseignants devant les élèves.

Ce calibrage se fait globalement par des discussions avec le ministère du Budget, pour définir le nombre d'emplois nécessaires, puisque toute gestion publique s'opère bien évidemment dans le cadre des moyens attribués par la loi de finances.

Bien entendu, il doit être répondu aux besoins en potentiel d'enseignement des académies par des personnels titulaires, recrutés par concours, puisque le statut de la fonction publique précise que les emplois doivent être normalement pourvus par du personnel titulaire et que le mode de recrutement normal dans la fonction publique est le concours.

Or, on constate que le calibrage effectué ne donne pas les résultats attendus. Dans le premier degré, on est contraint de faire appel de plus en plus massivement aux listes complémentaires pour disposer, à chaque rentrée, des maîtres nécessaires qui iront se former l'année suivant leur première année d'enseignement.

Dans le second degré, le défaut d'ajustement entre les personnels recrutés et formés et les besoins par discipline conduisent à recruter chaque année plus d'enseignants contractuels qu'il n'en est recruté par la voie des concours externes. La décision de mettre fin au recrutement de maîtres auxiliaires ne change rien au fait que l'on recrute toujours des non-titulaires, même s'ils sont désormais baptisés contractuels.

Le recrutement des personnels oscille donc, selon les périodes et les disciplines, entre des sous-recrutements qui obligent à faire appel en masse à des non-titulaires ou, dans le pre-

mier degré, à sacrifier la formation des maîtres, et des surrecrutements qui s'affranchissent des limites budgétaires.

Cette difficulté de choix parmi des priorités aussi estimables les unes que les autres s'explique en partie par le fait que les responsabilités se répartissent au sein du ministère selon des logiques qui s'accommodent mal du chaînage des opérations que nécessite la préparation d'une rentrée, acte essentiel des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés : c'est la direction des affaires financières qui est responsable des crédits, la direction des enseignements scolaires qui attribue les moyens et fixe le contenu des programmes, la direction du personnel qui calibre le mouvement et le recrutement du personnel, la ressource humaine constituant en définitive l'essentiel des « moyens » que pourront utiliser les académies.

Quant à la gestion des crédits, qui devrait constituer le terrain de prédilection des pratiques de contrôle de gestion, elle fournit, à l'Éducation nationale, un exemple paradoxal de gestion devenue quasi résiduelle, du point de vue de ces pratiques.

Le budget de l'Éducation nationale constitue le premier budget de l'État, mais l'essentiel de la gestion se fait à travers des unités de compte autres que des euros : emplois, heures supplémentaires annuelles, heures effectives d'enseignement..., si bien que ni les chefs d'établissement, ni les recteurs ne savent exactement quelles sommes ils reçoivent ni quelles sommes ils dépensent.

Les crédits font le plus souvent l'objet d'un suivi purement comptable, sans que l'on s'interroge vraiment sur la finalité de la dépense, pour les crédits de fonctionnement des services, ou sur sa réalité, pour les crédits pédagogiques délégués aux établissements.

Le domaine des crédits d'examen constitue l'exemple même d'un secteur où la responsabilité financière est la plus éclatée : l'administration centrale accroît les dépenses nouvelles par des ajustements réglementaires réguliers qui peuvent être d'ordre pédagogique ou indemnitaire, sans que l'incidence budgétaire de telle ou telle mesure ait été prise en compte par les ajustements financiers correspondants. Comme il faut « passer la session » à tout prix, quel que soit le coût, les gestionnaires liquident jusqu'à épuisement des crédits sans s'interroger sur le

bien fondé d'une dépense dont ils n'ont de toute façon pas la maîtrise, et ce qui reste dû s'inscrit en restes à payer pour le prochain exercice budgétaire.

4. Des circonstances particulières favorisent la mise en place de pratiques de contrôle de gestion

La reconnaissance d'enjeux forts crée un terrain favorable à la mise en place d'outils de pilotage qui relèvent du contrôle de gestion.

C'est ainsi que les services centraux et les services déconcentrés ont été mobilisés autour de la gestion prévisionnelle des enseignants, devenue essentielle après la déconcentration du mouvement dans le second degré. Cette priorité a pu se traduire ici ou là par des modifications de structures. Elle a partout entraîné une réflexion nouvelle et la mise en place d'outils partagés entre niveau central et académies.

De la même façon, l'enjeu constitué par la résorption de l'emploi précaire dans la gestion déconcentrée des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service a été l'occasion de mettre en place des tableaux de bord pertinents. *A contrario*, l'absence d'enjeu explicite n'incite pas à se doter d'outils de pilotage, ni même à élaborer des objectifs de gestion.

L'importance et le caractère permanent du recours à des enseignants non titulaires démontrent qu'il faut sans doute ménager à l'ensemble du système des marges de souplesse en reconnaissant qu'il ne pourra pas fonctionner sans s'autoriser, à chaque rentrée, le recours à un certain volant de personnels non titulaires, dont le pourcentage pourrait être arrêté par académie et dont les règles de gestion seraient clairement affichées. Mais le caractère actuellement tabou d'une telle affirmation conduit à feindre d'ignorer que se reconstitue actuellement, dans toutes les académies, un vivier de personnels contractuels gérés exactement de la même façon que l'étaient les maîtres auxiliaires dont tout nouveau recrutement reste interdit.

Aucune consigne n'est donnée par l'administration centrale pour la gestion des personnels contractuels, ni pour celle des vacataires qui servent de variable d'ajustement final au niveau des académies et sont actuellement gérés en contradiction totale avec l'esprit des textes puisqu'ils sont transformés en personnel contractuel dès qu'ils ont effectué les 200 heures de vacations autorisées. Devant le silence de l'administration centrale, les recteurs se montrent eux-mêmes assez peu préoccupés et la mission n'a pu trouver nulle part de tableau de bord relatif aux vacataires, autres que ceux qui permettent au service rectoral de s'assurer que les 200 heures n'ont pas été dépassées... sans que le vacataire n'ait été transformé en contractuel.

On est là en présence d'un contrôle de régularité formel, alors qu'une démarche de contrôle de gestion serait nécessaire, compte tenu des conséquences à terme de cette reconstitution d'un nouvel auxiliariat.

L'existence de secteurs d'activité homogènes permet également un développement plus aisé de pratiques de contrôle de gestion.

L'enseignement du premier degré a longtemps constitué, tant sur le plan des crédits que des personnels, la « chasse gardée » des inspecteurs d'académie, en raison de l'ancienneté et du caractère complet de la déconcentration à ce niveau. Cette déconcentration ne s'est pas pour autant accompagnée d'une absence de pilotage de la part de l'administration centrale. La direction des écoles, en charge de l'intégralité du premier degré, avait en effet développé des outils très complets, sur la base d'enquêtes régulières, maintenues d'année en année, qui lui permettaient d'avoir une connaissance précise de l'utilisation des moyens, et d'infléchir ses incitations politiques et sa répartition en fonction des constats effectués. La pertinence du découpage et la déconcentration totale d'un bloc homogène de compétence avait sans aucun doute permis que s'instaure un véritable pilotage de la gestion des moyens.

Ce n'est pas un hasard si c'est également dans le premier degré qu'ont été trouvés, au niveau déconcentré, les exemples les plus intéressants d'objectifs clairement définis, assortis de moyens mis en œuvre pour leur réalisation.

Dans un tout autre domaine, les services académiques qui ont le plus naturellement recours à des pratiques de contrôle

de gestion sont les délégations à la formation continue qui se caractérisent justement par l'homogénéité de leur secteur d'activité.

Enfin, l'administration centrale donne aussi un remarquable exemple de contrôle de gestion abouti, dans un secteur d'activité complètement homogène, avec le service des pensions de La Baule.

5. La généralisation du contrôle de gestion implique une révolution des pratiques

Au sein de l'administration de l'Éducation nationale, les freins à la généralisation du contrôle de gestion sont puissants

L'absence de la culture des chiffres est patente : la mission même du ministère, la sacralisation de l'acte éducatif et du savoir induit une méfiance à l'égard de l'impérialisme des chiffres (« le règne de la calculette »). Cette absence de culture des chiffres se traduit par l'incapacité fréquente à analyser de façon approfondie des données, à interpréter des indicateurs, à établir des tableaux de bord pertinents.

Les méthodes et les habitudes de travail sont marquées par une organisation presque exclusivement hiérarchique qui privilégie un système descendant de circulation de l'information. Rien d'étonnant dans ces conditions que les capacités de proposition remontent peu en direction des décideurs.

À cela s'ajoute une déficience du management qui se traduit par une césure importante entre le discours structuré sur le pilotage de la gestion tenu par les responsables de la structure et l'absence d'intérêt de l'encadrement intermédiaire. Mais il a été aussi trouvé des tableaux de bord que ne savaient pas lire ni commenter les cadres directement placés au-dessus de ceux qui les avaient réalisés. Souvent exprimée sous la forme de la confiance faite aux intéressés, l'absence de connaissance, donc de reconnaissance et de valorisation, du travail réalisé au sein des équipes est le signe d'un management défaillant.

La prédominance de l'organisation hiérarchique a également pour conséquence une difficulté à partager les dossiers, à

travailler sur des données partagées. La démarche de projet n'est pas spontanée et les pratiques de contrôle de gestion qui accompagnent nécessairement cette démarche n'arrivent pas à s'ancrer dans les habitudes de travail. La tendance naturelle est de se recentrer sur son propre secteur de compétence, délimité de façon à le rendre difficilement accessible aux autres.

À partir des observations faites au cours de leurs visites, les inspecteurs ont été amenés à distinguer schématiquement quatre niveaux de sensibilisation aux pratiques de contrôle de gestion :

- **niveau 0** : les indicateurs n'existent pas. Cette situation n'a été que rarement rencontrée. Deux domaines restent toutefois en dehors du champ des indicateurs, la satisfaction des usagers qui ne fait pratiquement jamais l'objet de mesures et la productivité des différents services ;
- **niveau 1** : les indicateurs existent, sont parfois nombreux, mais sont peu exploités pour l'action. C'est le cas le plus répandu, et il est intéressant de noter que l'explication donnée le plus fréquemment à cette situation est l'absence du temps de la nécessaire réflexion, et non le manque de personnel ;
- **niveau 2** : des tableaux de bord existent, sont exploités, mais ne débouchent pas sur la mise en œuvre d'une action pour des raisons d'opportunité, politique ou budgétaire. On ne peut relever aucun dysfonctionnement dans cette situation où l'administration prépare une décision soumise ensuite à des arbitrages d'une autre nature ;
- **niveau 3** : les tableaux de bord nourrissent l'action. La chaîne « objectifs-moyens-résultats-évaluation-sanction » est bouclée. C'est normalement le schéma vers lequel devrait tendre une contractualisation aboutie. Ces démarches achevées de contrôle de gestion sont peu nombreuses. La mission a même pu avoir le sentiment, à cet égard, d'une régression par rapport aux pratiques mises en place par la direction générale des finances et du contrôle de gestion, il y a un peu plus de dix ans. Il a toutefois été trouvé quelques exemples de pratiques vertueuses dans des domaines qui ne constituent pas des éléments stratégiques de politique éducative.

Une des principales difficultés relevée est due à la coexistence, au sein du ministère de l'Éducation nationale, de rythmes différents, que le rapport nomme la valse à trois temps : le temps du politique, le temps de l'administratif et le temps du pédagogique. Deux temps supplémentaires doivent également être

pris en compte : celui que constitue la scansion du calendrier de l'année scolaire avec les deux pics médiatiques de la rentrée et du baccalauréat, points d'orgue à l'aune desquels sont évalués les recteurs ; et la réussite d'une rentrée, ou d'une session d'examens s'évalue elle-même, en l'absence de grèves ou de manifestations, aux échos qu'en donne la presse plus qu'à la capacité à respecter et à optimiser les moyens délégués. Quant au pédagogue, il lui faut du temps pour comprendre une réforme pédagogique, s'y former, l'appliquer, en mesurer les effets, et l'empilage constant des réformes qui se succèdent sans que leurs effets puissent être mesurés est l'un des maux le plus couramment dénoncé au sein du ministère.

Le rapport relève également une absence de légitimité administrative au sein de l'administration centrale, ainsi que des difficultés d'arbitrage entre les différentes directions. Cette absence de légitimité administrative rend extrêmement difficile la conduite des chantiers transversaux, tel le processus de préparation de la rentrée, mais aussi les arbitrages techniques tels que le choix des outils, le travail sur les nomenclatures.

6. Les propositions

Un certain nombre de principes doivent guider la généralisation du contrôle de gestion :

- le chiffrage doit devenir général, et les moyens accordés gagneraient à être valorisés ;
- la transparence et le partage de l'information doivent être systématiquement recherchés ;
- il faut inscrire l'action dans la durée qui lui est indispensable ;
- l'évaluation doit désormais être banalisée.

Différentes modalités de mise en œuvre sont préconisées :
– **identifier nettement un pilote du contrôle de gestion** dont la légitimité soit incontestable. Au sein des académies, la fonction de contrôleur de gestion doit être créée et légitimée grâce à la nomination de contrôleurs de gestion dont la fonction devra à terme s'identifier au pilotage lui-même par un positionnement de SGA adjoint. L'emploi de haut niveau créé dans chaque académie doit permettre de faire émerger cette fonction au niveau stratégique. Au sein de l'administration centrale, à

défaut de secrétaire général du ministère, il est proposé de nommer à la tête d'une équipe de projet à temps plein, une personnalité dont l'autorité, la compétence et le rang – au moins égal à celui de directeur – lui permettent d'arbitrer entre les différentes directions. Cette équipe de projet disposerait des moyens existant actuellement à la direction de l'administration (équipe de consultants, crédits d'études). Elle aurait pour mission d'animer le réseau des contrôleurs de gestion académique, d'assurer l'élaboration et le suivi du plan triennal de généralisation du contrôle de gestion, en liaison avec un comité de pilotage associant les directeurs d'administration centrale et les services déconcentrés ;

– **affirmer des objectifs stratégiques grâce à une démarche de projet qui doit bien entendu être participative** : pour les services déconcentrés, cette démarche est celle des projets académiques et de la contractualisation ; au sein des directions, il convient de formaliser des stratégies grâce à une lettre de mission pour chaque directeur et à un programme de travail pour chaque direction, ces documents faisant l'objet d'une publication ;

– **définir des programmes budgétaires**. La définition que la loi organique du 1^{er} août 2001, réformant l'ordonnance de 1959, donne des programmes, les met en effet au cœur de la problématique du contrôle de gestion : « Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » ;

– **améliorer les outils existants** grâce à un travail préalable sur la terminologie et les nomenclatures, grâce à une mise en commun systématique des données, grâce à une rénovation des systèmes d'information (création d'un infocentre de gestion, accessibilité des systèmes) ;

– **faciliter les changements de pratique** par une généralisation de la formation, de nouvelles pratiques d'évaluation individuelle basées sur la notion de résultat des actions menées, une extension et une banalisation de l'évaluation.

Le rapport se termine par un tableau de quarante recommandations classant les actions préconisées selon leur objectif, identifiant les responsables de l'action à mener et indiquant la durée dans lequel s'inscrit chacune des actions.



ÉTUDE

**Un système
à la recherche
d'un nouvel équilibre
entre le souci
de l'égalité
et les évolutions
nécessaires**

Le système éducatif, soumis à des demandes contradictoires, prouve sa capacité d'adaptation

Les années scolaires 1999-2000 et 2000-2001 ont été marquées par des actions de protestation longues et déterminées des parents et des enseignants qui revendiquaient davantage de moyens. Les actions conduites visaient un double objectif : rattraper des retards de dotations et obtenir des moyens spécifiques pour répondre à des situations vécues comme particulièrement difficiles.

Les études conduites depuis plusieurs années par l'IGAENR avaient mis en évidence l'apparition de ces tensions et signalé quelles seraient les académies plus particulièrement concernées.

Soucieux d'éviter le renouvellement de ces difficultés, le document de préparation de la rentrée de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO) précisait que les 800 emplois nouveaux inscrits au budget 2000 pour les écoles seraient répartis sur des bases nouvelles. « Elle [la répartition] vise à assurer une équité des dotations entre les académies, en tenant compte à la fois de la démographie des élèves et des disparités des situations géographiques et sociales. »

Prenant en compte l'indicateur territorial et l'indicateur social, une typologie des académies a été dressée qui les regroupe en trois catégories :

– territoire urbain homogène dont le ratio P/E moyen est de 5,19¹ ;

1. Le ratio P/E indique le nombre d'enseignants pour 100 élèves.

- territoire contrasté dont le ratio P/E moyen est de 5,33 ;
- territoire rural homogène dont le ratio P/E moyen est de 5,73.

Cet effort pour saisir la structure d'une académie aide l'administration centrale à mieux asseoir ses choix dans la répartition des moyens. Il rencontre rapidement ses limites lorsqu'il est confronté au caractère hétérogène de certaines académies. Quelle mesure commune le recteur de l'académie de Montpellier, à qui il revient de répartir les postes dont il dispose, peut-il établir entre le département de l'Hérault et celui de la Lozère ?

1. La discrimination positive l'emporte sur le principe du traitement égal dans la répartition des moyens sans parvenir à réduire complètement les disparités

La politique mise en œuvre a permis d'opérer des rattrapages substantiels et de pratiquer des discriminations positives marquées. Elle laisse subsister des situations inéquitables dans certaines académies et, à l'intérieur des académies, entre départements.

■ ■ La carte scolaire de l'enseignement élémentaire et préélémentaire

La connaissance précise des effectifs à scolariser n'étant pas toujours assurée, d'autres sources d'inégalités peuvent apparaître.

La grève administrative des directeurs d'école a rendu très difficile la gestion d'un processus qui reposait sur les effectifs déclarés et le contrôle effectué par les inspecteurs de l'Éducation nationale.

Dans certains départements, le taux de réponse aux enquêtes des inspecteurs d'académie ne dépasse pas 10 %. Par ailleurs, les IEN marquent souvent une grande réticence pour procéder aux contrôles qui leur sont demandés. Ils redoutent

d'apparaître comme des instruments au service d'une hiérarchie – ce qu'ils sont pourtant – et, partant, de perdre la relation de confiance sur laquelle est fondée l'animation pédagogique de leur circonscription.

Les responsables académiques sont donc réduits à établir des projections mécaniques qui s'appuient sur l'évolution enregistrée au cours des dernières années et sur les capacités d'accueil. Cette méthode produit des résultats contrastés. Telle académie la trouve fiable et efficace dans l'examen des demandes d'ouvertures de classe car elle inverse la charge de la preuve. D'autres avouent piloter sans visibilité. Des procédures nouvelles doivent être rapidement mises en œuvre.

Les projections sont aléatoires dans les académies qui connaissent de forts mouvements de population. L'expérience a montré que les rattrapages se font dans l'urgence et le conflit. Les chiffres affichés sont parfois à la limite de la vraisemblance statistique. Quel crédit accorder à des taux de scolarisation de 70 % pour des enfants de deux ans dans le département de la Loire et, corrélativement, comment justifier qu'il est voisin de 10 % à Paris et que les enfants ne sont effectivement admis qu'à trois ans ?

■ ■ La carte scolaire de l'enseignement du second degré

La carte scolaire du second degré appelle, elle aussi, des observations sur la fiabilité des effectifs scolarisés. Cette situation peut sembler paradoxale car, à la différence des directeurs d'école, les principaux et proviseurs ont un véritable statut de chef d'établissement. Ils établissent donc des prévisions d'effectifs en vue de la rentrée et rendent compte de son déroulement ¹.

Or, il apparaît que, si les prévisions se réalisent bien pour ce qui est des LEGT, elles sont beaucoup moins bonnes pour ce qui concerne les collèges. Deux explications à cet état de fait peuvent être avancées :

1. De plus, il existe un support informatique scolarité qui débouche sur la gestion. Il est donc de l'intérêt des EPLE de le « nourrir » correctement.

– selon la première, les familles choisiraient le moment de l'entrée en 6^e pour inscrire leurs enfants dans un établissement privé « tranquille », « sérieux » et « de bonne réputation ». Statistiquement, les conséquences de cette démarche sont limitées. On observe au demeurant que les établissements privés rencontrent eux aussi des difficultés dans leurs prévisions d'effectifs ;

– la seconde fait état de véritables fuites devant le service public lorsqu'il est représenté par un établissement réputé violent et aux résultats médiocres. La stratégie de contournement consiste alors à échapper à la sectorisation. Cette manière de procéder est ancienne mais elle a pris une importance croissante au cours des dernières années, si bien que l'on peut rencontrer des collèges dont les effectifs réels sont de 50 % inférieurs aux capacités d'accueil.

L'évolution des effectifs des lycées professionnels est sans doute la plus inquiétante. Ils ont diminué de 5,4 % entre la rentrée 1999 et la rentrée 2000. La rentrée 2001 a, en revanche, marqué un rétablissement remarquable.

Les problèmes d'affectation dont il sera traité plus loin constituent une des raisons principales de cette situation mais on ne saurait négliger les offres de formation concurrentes (notamment l'apprentissage). Entre les effectifs prévus en juin et ceux que l'on constate fin octobre, l'écart peut atteindre 30 %. L'attribution des moyens, fondée sur des prévisions largement démenties par la réalité, entraîne des inégalités récurrentes.

Le souci de nombreux recteurs de freiner l'hémorragie des lycées professionnels les a conduits à en protéger les structures, à les diversifier et à ne pas redéployer autant qu'il aurait été théoriquement possible en faveur d'autres niveaux.

Ainsi, le collège qui se revendique « pour tous » ne reçoit pas toujours les moyens qui lui permettraient de surmonter les difficultés décrites et analysées depuis trente ans. La gageure qui consiste à réunir dans un même établissement, au-delà de toutes leurs différences sociales et culturelles, les enfants d'une même tranche d'âge est pourtant présente à l'esprit de chacun. Les réformes successives mises en œuvre pour atteindre cet objectif l'attestent. Or, toutes ces réformes sont conduites à moyens constants ou légèrement abondés.

Le fait est que, toutes ces dernières années, le collège, en termes de moyens, a été plutôt défavorisé par rapport aux autres

types d'établissement (il a fallu, en particulier faire face à l'accroissement considérable des effectifs de lycéens) même si sa structure, plus simple, justifie, en partie, les écarts de dotation.

Une politique d'égalité des chances a un coût, le collège qui en est un des éléments essentiels doit recevoir sa juste part.

2. L'offre de formation ne corrige pas suffisamment les inégalités entre les élèves

■ ■ Les procédures d'affectation des élèves en filières professionnelles doivent être améliorées

■ *Le manque de lisibilité de l'offre de formation est certainement une des causes qui peuvent expliquer la désaffection à l'égard des filières professionnelles*

On relèvera tout d'abord un foisonnement des cursus (218 spécialités de CAP, 43 de BEP) qui laisse les élèves et leurs familles décontenancés, d'autant que le libellé de certaines formations nécessite un décryptage hors de portée des enseignants de collège¹. De nombreuses demandes sont donc présentées sur la base de représentations fausses, ce qui revient à accorder un avantage décisif – à niveau scolaire identique – aux élèves qui bénéficient de l'information appropriée grâce à laquelle ils peuvent effectuer un choix éclairé.

Il importe donc de renforcer le rapprochement des LP et des collèges et le travail de préparation à l'orientation qui reste encore souvent empreint de préjugés ou marqué par la pauvreté et l'insuffisante véracité des informations dispensées.

Par ailleurs, l'offre de formation est influencée par les contraintes économiques locales, ainsi que par l'intervention des élus de la région dans l'élaboration du schéma régional des formations. Elle correspond parfois mal aux goûts des élèves.

1. On notera également que certaines dénominations apparemment simples comme mécanique générale recouvrent des réalités très éloignées des représentations que l'on s'en fait.

S'ajoutent enfin à ces éléments les contraintes géographiques et financières que les familles doivent prendre en compte. La recherche d'une formation de proximité s'impose aux plus modestes, notamment en milieu rural compte tenu du sous-équipement en internats.

À cet ensemble de disparités viennent s'ajouter des défaillances de l'administration dans le fonctionnement des commissions d'affectation.

■ *Les dispositions de l'arrêté du 14 juin 1990 qui fixe le rôle des commissions départementales sont peu respectées*

Les pouvoirs d'affectation qui appartiennent aux inspecteurs d'académie sont trop souvent exercés par des sous-commissions présidées et animées par des chefs d'établissement parfois assistés de leurs collaborateurs. Elles procèdent au tri des dossiers et à une sélection sans que l'autorité compétente joue toujours un rôle de régulation et d'arbitrage.

Les critères d'affectation sont rarement académiques, et chaque commission peut se déterminer en fonction du dossier scolaire, du comportement, de la motivation, du premier vœu – ou encore d'un autre critère – de telle sorte qu'un candidat est classé différemment selon les lycées où il est susceptible d'être accueilli. Le schéma – décision d'orientation large, affectation spécialisée et réductrice non souhaitée, voire rejet pur et simple du candidat (dans des cas heureusement rares) – aboutit à un traitement injuste des dossiers et suscite des rancœurs fort compréhensibles.

Les élèves et leurs familles sont d'autant plus fondés à contester les pratiques actuellement les plus répandues qu'ils observent une incohérence de calendrier : les vœux d'affectation sont formulés après les avis provisoires du conseil de classe du deuxième trimestre mais, en tout état de cause, avant les décisions d'orientation définitives et, *a fortiori*, celles des commissions d'appel.

Par ailleurs, la gestion des listes supplémentaires manque totalement de transparence. Elle laisse aux proviseurs la possibilité de mettre en œuvre des politiques personnelles naturellement orientées vers la recherche des « bons candidats », ce qui peut aller jusqu'à solliciter des élèves déjà inscrits dans un autre lycée.

Un recadrage départemental et académique de l'ensemble de la procédure apparaît donc urgent.

■ ■ Les politiques des SEGPA illustrent le degré inégal de motivation des académies pour traiter un des aspects de la difficulté scolaire

Les sections d'enseignement général et professionnel adapté ont pour mission d'accueillir des élèves en difficulté. La circulaire du 20 juin 1996 précise leurs critères de recrutement. Elle ne fait pas référence au quotient intellectuel (QI) afin d'éviter que les élèves soient considérés comme des débiles intellectuels. Elle utilise donc les notions « d'incapacité » et de « désavantage ».

Cette absence de précision explique sans doute la diversité des élèves admis en SEGPA. On y rencontre, dans une proportion parfois importante (8 % dans un département), des enfants souffrant de handicaps qui justifieraient un placement dans une institution spécialisée relevant du ministère de la Santé. Or, faute de place, l'Éducation nationale qui doit satisfaire à l'obligation scolaire est tenue de les prendre. Elle les scolarise en SEGPA, faute de mieux.

Si officiellement le QI n'est plus un critère d'affectation en SEGPA, ce qui d'ailleurs conduit à des inégalités de traitement, en réalité, on y fait encore référence : ainsi, une académie scolarise en SEGPA 37 % d'élèves ayant un QI supérieur à 80 alors que, dans une académie voisine, le recrutement porte principalement sur la zone de QI comprise entre 50 et 70.

Les disparités constatées sont aggravées par les pratiques empiriques et peu harmonisées des CCPE¹ et CCSD². Le rôle de la première commission est de proposer une orientation en fonction des caractéristiques supposées des élèves issus de l'école élémentaire. La seconde a pour tâche de décider cette orientation, éventuellement vers les SEGPA.

Or, des divergences, voire des querelles, surgissent parfois entre les deux commissions lorsque chacune essaie de pilo-

1. Commission de circonscription préscolaire et élémentaire.

2. Commission de circonscription du second degré.

ter entièrement un dispositif qui, selon la réglementation, confie l'instruction à l'une et la décision à l'autre.

Le processus d'affectation serait enfin affecté d'une dérive souvent dénoncée selon laquelle les SEGPA accueilleraient des enfants difficiles que l'on exclurait d'une scolarisation traditionnelle. Ce reproche semble non fondé. L'effet cumulatif des handicaps explique que ces structures reçoivent nombre d'enfants issus de l'immigration ou de milieux sociaux défavorisés.

Des disparités apparaissent également pendant le déroulement de la scolarité. On ne peut manquer de s'interroger sur l'amplitude horaire extrêmement forte d'un établissement à l'autre. Pour les sixièmes, on peut passer d'un minimum de 18 heures hebdomadaires de classe à un maximum de 30 heures alors que la circulaire de 1996 fixe cet horaire à 25 heures minimum.

L'horaire minimum de 5^e est de 26 heures. Or, sur les quarante et une SEGPA observées, onze ont un horaire inférieur à 24 heures. Pour les quatrièmes, douze SEGPA ont moins de 25 heures hebdomadaires (dont une 22 heures) alors que l'horaire est de 28 heures minimum. Pour les troisièmes, vingt et une SEGPA ont moins de 28 heures alors que l'horaire minimum est de 30 heures.

Outre qu'elles renforcent le sentiment que les SEGPA sont « les parents pauvres du collège »¹, ces disparités aboutissent à des réussites scolaires très inégales. Si le taux moyen des élèves de SEGPA qui poursuivent des études vers le CAP est d'environ 68 % à l'échelon national, l'écart entre les académies est important : 89,7 % pour la plus performante contre seulement 48,25 % pour celle qui obtient les moins bons résultats. Pour ces deux académies, le pourcentage de maintien en SEGPA varie de 1 à 10.

La valeur ajoutée de la formation dispensée et la réussite d'une politique volontariste apparaissent encore mieux si l'on considère que l'académie qui obtient les meilleurs résultats est celle dont les élèves étaient les plus faibles à l'entrée en 6^e SEGPA. L'analyse des poursuites d'études renforce cette observation. La

1. Sentiment renforcé par le fait que le passage de la SEGPA au cursus normal du collège demeure exceptionnel.

réussite des élèves issus de SEGPA est comparable à celle des collégiens.

La scolarité dispensée en SEGPA peut donc être une remédiation efficace à l'échec scolaire. Elle peut conduire, par des méthodes qui lui sont propres, à la réinsertion dans un parcours de formation qualifiante. Il est regrettable que certaines académies n'aient pas cru en cette voie et ne lui aient pas consacré les moyens nécessaires.

3. L'inégalité de traitement de diverses catégories de personnel en matière disciplinaire

■ ■ Un cadre juridique unifié

Le cadre législatif, fixé par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, s'applique en matière disciplinaire aux agents titulaires du ministère de l'Éducation nationale, comme aux autres fonctionnaires. La déconcentration est cependant pratiquée de longue date sur l'échelon départemental ou académique.

Le dispositif concernant les enseignants du premier degré, qui repose pratiquement sur les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, n'a guère subi de modifications notables dans son principe depuis bientôt deux siècles.

S'agissant des personnels du second degré, la déconcentration est plus récente. Les textes de référence sont deux notes de service. La première, du 10 septembre 1992, est reprise et complétée par une seconde du 13 octobre 1999.

Il convient d'ajouter qu'une autre note en date du 22 octobre 1999, adressée personnellement aux recteurs et non publiée, apporte des modifications substantielles que l'on pourrait rassembler sous le vocable de « reconcentration » du dispositif.

■ ■ Des pratiques académiques discordantes et un rôle contestable de l'administration centrale

La façon d'exercer le pouvoir disciplinaire varie notablement d'une académie à l'autre.

On peut observer tout d'abord que les académies se sont organisées de façon très diverse pour mettre en œuvre leurs nouvelles compétences. Le plus souvent, les divisions de personnels en sont la cheville ouvrière avec ou sans le concours de structures spécialisées.

Une étude des sanctions prononcées met en évidence leur légèreté ainsi que leurs disparités géographiques et catégorielles.

Les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS) sont traités avec plus de sévérité que les instituteurs, eux-mêmes pourtant deux fois plus sanctionnés que leurs collègues du second degré.

Le rapport de l'IGAENR concernant les procédures disciplinaires appliquées aux personnels enseignants du second degré pose surtout clairement le problème de la capacité du ministère de l'Éducation nationale à mettre en œuvre, sans arrière-pensée et de façon transparente, une politique de déconcentration.

La circulaire non publiée du 22 octobre 1999 outrepassa la faculté laissée à l'administration centrale de donner des instructions en instituant une remontée systématique et *a priori* des dossiers. On perçoit bien comment, derrière un souci affiché d'aide et d'assistance, se dissimule en réalité une tentative de maîtrise. Cette façon de procéder fait en outre courir le risque d'une déresponsabilisation de l'autorité académique. Il serait souhaitable que l'effort porte davantage sur le conseil utile sous forme d'un *vade-mecum*¹ et la nécessaire harmonisation.

Si les efforts poursuivis par l'administration centrale et les académies afin de réduire les disparités qui affectent le fonctionnement du système éducatif sont une œuvre de longue haleine, ils se heurtent surtout à des résistances de nature culturelle qui en retardent encore les effets.

1. Depuis longtemps annoncé.

Les évolutions du système éducatif multiplient les sources de la réglementation et compliquent les conditions de sa mise en œuvre

1. L'expansion du système éducatif a conduit l'administration centrale à modifier sa façon de travailler avec les académies

■ ■ La globalisation part de l'idée qu'une autorité déconcentrée peut mieux répartir les moyens

En cinquante ans, notre système éducatif a multiplié par douze le nombre d'élèves d'une tranche d'âge titulaires du baccalauréat. À l'effet de nombre s'est ajoutée l'extrême diversification – on serait tenté de parler d'efflorescence – des filières et des options. Il est difficile de se représenter aujourd'hui qu'un des débats majeurs que devait trancher le ministre en 1930 était de savoir s'il fallait fondre en une seule les quatre voies qui conduisaient au baccalauréat et restaurer ainsi dans sa pureté la voie royale des humanités.

La règle et la procédure s'appliquaient strictement à tous les niveaux de décision assorties pour leur bon usage d'un contrôle hiérarchique. L'objectif fixé par le ministre devait être atteint par une allocation congrue des ressources nécessaires à chaque action.

L'expansion du système éducatif a rendu obsolète ce type de relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés et a conduit à globaliser les ressources déléguées aux académies.

L'autorité la plus proche du terrain dispose, en effet, de la connaissance fine des choses, elle est capable de réagir plus rapidement et ses décisions sont, en principe, mieux adaptées à la réalité du terrain.

■ ■ Les résultats de cette politique sont encourageants en dépit de quelques dérives

Favorables de longue date à la globalisation, certains recteurs avaient même envisagé qu'elle pourrait aller jusqu'à la notification par l'administration centrale d'enveloppes de points d'indice qui leur auraient permis, en particulier, d'adapter la structure de leurs emplois de personnels ATOS en fonction des besoins de modernisation de leurs services.

Les observations de l'IGAENR la conduisent à penser qu'il est bon que le ministère ait repoussé cette demande. Celle-ci, semble-t-il, aurait eu pour effet d'aggraver des inégalités regrettables dont on peut relever deux exemples :

- au cours des dix dernières années, la plupart des académies se sont trouvées en situation de dépassement budgétaire ¹, soit que la direction des personnels enseignants (DPE) du ministère leur ait envoyé des personnels excédentaires, dans des disciplines déjà bien pourvues, soit qu'elles aient dû recruter de nouveaux personnels dans des disciplines déficitaires, en particulier les disciplines « pointues » des lycées technologiques ou professionnels. Force est cependant de constater que, à taille équivalente, ces dépassements vont parfois du simple au quintuple. Ou encore que deux académies ont, par l'effet d'une politique rigoureuse, résorbé entièrement leur déficit en une année alors que d'autres le « laissaient filer » ;
- une remarque de même ordre peut être faite concernant les personnels ATOS. Le barème de répartition des emplois, critiqué depuis de nombreuses années, a été entièrement refondu

1. Cela signifie que le nombre de personnes à rémunérer est supérieur au nombre de supports budgétaires (tous financements confondus) dont dispose l'académie.

par la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE), en vue de rétablir une certaine équité dans la dotation des académies. Cette mesure, reconnue comme positive par l'administration et les organisations représentatives des personnels, n'a cependant pu être mise en œuvre que de façon timide¹. Comment, en effet, retirer 300 emplois à une petite académie ou revenir sur des dotations généreuses justifiées par une discrimination positive ?

Les redéploiements ont donc été très limités et des académies lourdement déficitaires ne verront leur situation s'améliorer que très lentement.

Même si le principe de la globalisation n'est pas remis en cause, on perçoit bien quels en sont les risques : un emploi peu strict des moyens par des académies aux prises avec les exigences du terrain et des héritages historiques qui pèsent sur les efforts de rééquilibrage aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

2. La contractualisation : une démarche difficile mais porteuse de progrès

■ ■ Une incertitude, progressivement dissipée, sur le sens de la démarche et sur le rôle des partenaires

La démarche de contractualisation peut s'analyser comme une tentative destinée à éviter les écueils de la globalisation dans la mesure où elle demande aux académies de préciser leurs priorités et permet par là même de s'assurer qu'en tenant compte des réalités du terrain, elles se conforment aux objectifs nationaux.

Le processus mis en route en janvier 1999 devait être achevé à la rentrée suivante. L'incertitude qui a longtemps pesé sur le sens de la démarche et sur le rôle des partenaires n'a pas permis de tenir ce délai.

La question de savoir quel peut être le sens de la notion de contrat entre le ministère et les académies (qui n'ont pas le

1. Et cela en dépit de créations substantielles.

statut de personnalité morale) a rapidement été soulevée. Elle continue à diviser les esprits.

Le caractère général des objectifs nationaux rend l'exercice de la validation des projets académiques assez délicat. Cette difficulté a conduit la DESCO à une approche plus modeste de cette contractualisation en limitant le dialogue à des objectifs pédagogiques spécifiques. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance de ces objectifs : ainsi, le choix de développer fortement l'offre de CAP ou d'ouvrir des classes préparatoires aux grandes écoles n'est pas de détail et influe considérablement, à moyen terme, sur la nature de l'offre de formation et donc du système éducatif des académies.

Cet exercice de réflexion sur des objectifs a également pour avantage d'ouvrir la voie à une démarche d'évaluation fondée sur le calcul de l'écart entre des objectifs définis et les résultats obtenus.

■ ■ L'exercice a obligé les académies à élaborer des projets cohérents et l'administration centrale à clarifier sa démarche

Contrairement à la méthode retenue pour les établissements d'enseignement supérieur, le ministère a demandé aux académies de rédiger elles-mêmes le projet de contrat. Cette mesure a eu plusieurs effets bénéfiques : elle a incité les académies à approfondir, simplifier, rendre lisibles leurs projets, à examiner les moyens de réaliser leurs objectifs. Cet effort donnera plus de cohérence à l'action et plus de cohésion à l'académie tout entière.

Dans le même temps, l'administration centrale a fait connaître sa grille de lecture en précisant que les critères d'examen des actions susceptibles d'être retenues étaient les suivants :

- la dimension spécifiquement académique de l'action proposée ;
- la pertinence des objectifs auxquels cette action se rattache ;
- l'effet de levier des accompagnements demandés ;
- la faisabilité de ces accompagnements.

Cet effort de clarification a introduit une relation de confiance et contribué à gommer pour une large part le scepticisme et les attitudes de repli.

Si elle relève que l'étirement du calendrier a nui à la démarche, l'IGAENR constate que la contractualisation a été l'occasion pour le système éducatif de rassembler une information riche et variée et de construire une image plus fidèle de sa réalité.

L'exercice a permis aux académies de mieux se connaître : certaines, ont, à cette occasion, découvert qu'elles bénéficiaient de moyens¹ qu'elles utilisaient mal et parfois qu'elles ignoraient. Elles ont pu ainsi, parfois, redéfinir leurs priorités.

Les réunions organisées au ministère ont également permis aux directions de mieux connaître les académies. L'élaboration d'une information partagée permettra un dialogue fructueux et des choix éclairés, d'autant plus assurés que les directions s'attacheront à continuer à travailler ensemble sur les dossiers.

Le travail accompli ne produira cependant tous ses résultats que si les contrats² sont, ainsi qu'il est prévu, suivis avec régularité – le contrôle annuel semble une bonne mesure – et sérieusement évalués lorsqu'ils parviendront à leur terme.

3. Les nouvelles politiques conduisent à s'interroger sur le bon niveau de la déconcentration

■ ■ Les risques d'une reconcentration au niveau des recteurs sont souvent évoqués

« On a en fait contribué à créer trente petites rues de Grenelle. » Cette critique, présentée sous forme de boutade, appelle, en réalité, réflexion.

Sur le plan de leur organisation, on s'aperçoit que les rectorats ont souvent mis en place des divisions qui dupliquent les directions du ministère. Les relations entre fonctionnaires qui

1. Attribués principalement par les collectivités territoriales.

2. Dont la durée est de trois ans.

partagent une même culture administrative s'en trouvent facilitées. Mais le risque est grand de retrouver au niveau académique les effets pervers d'un cloisonnement contre lequel on essaie de lutter à l'administration centrale. Il est d'autant plus important de souligner l'effort fait par certains rectorats qui ont, en leur sein, organisé de grands pôles qui visent à la cohérence pour rapprocher les responsables de la gestion ou ceux de la vie pédagogique et scolaire.

Cette reconcentration est surtout mal vécue par les IA-DSDEN dont le « malaise », apparu voici une dizaine d'années, ne s'estompe guère. S'ils comprennent bien que pour d'évidentes raisons de bonne gestion, certains dossiers doivent être traités au plan académique (carrière et retraite des enseignants du privé, par exemple), ils vivent mal le « pouvoir d'évocation » général des recteurs, surtout lorsqu'il concerne l'élaboration de la carte scolaire du premier degré.

La pertinence de la formule d'un recteur (« Si l'école primaire reste clairement de gestion départementale, elle ne s'en inscrit pas moins dans une dynamique académique. ») ne peut guère être contestée. Aussi les inspecteurs d'académie, soucieux de garder leur « cœur de métier », mettent-ils plutôt en avant leur connaissance approfondie du premier degré et leur rôle d'administrateur de proximité vis-à-vis des parents et des élus.

Plus globalement, ceux qui s'inquiètent de l'accroissement des compétences des recteurs font observer que, pour certaines grosses académies ou encore pour des académies très étendues, l'administration rectorale peut être ressentie comme lointaine et ignorante des réalités locales. Cette difficulté réelle pousse à s'interroger sur les lieux à partir desquels peut se développer une politique académique.

■ ■ Le bassin de formation : lieu de convergence et d'impulsion

Parmi les nouveaux cadres possibles, le bassin de formation est souvent évoqué. Il aurait, entre autres mérites, celui d'installer une relation publique entre une collectivité de responsables d'établissement et les responsables académiques dont l'effet serait de briser les anciennes habitudes de travail

fondées sur la relation personnelle entre les conseillers techniques et les personnels de direction.

Espace de collégialité et de libre parole, le bassin permettrait de traiter de la carte des formations, notamment pour les langues et les options proposées. S'agissant de la gestion des ressources humaines, il traiterait le problème des remplacements de courte durée et ferait des propositions pour la formation continue des ATOSS. Les problèmes soulevés par les nombreuses réformes pédagogiques en cours pourraient y être débattus et donner lieu à des échanges d'expérience. Nul doute enfin que les procédures d'orientation et le suivi des élèves seraient mieux maîtrisés.

La question du découpage géographique des bassins n'est pas encore tranchée et l'on peut observer des pratiques très différentes d'une académie à l'autre, qui vont du « zonage » spécifique à un « calage » strict sur les bassins d'emploi de l'INSEE.

Une harmonisation serait bienvenue, notamment parce qu'elle permettrait la constitution de bases de données par bassin. La finesse statistique perdrait de son intérêt si l'on devait l'appliquer à des entités difficiles à comparer.

L'enjeu qui s'attache à la réflexion sur le bassin procède enfin de l'espoir que cette structure permette de dépasser l'ancienne opposition entre l'administratif et le pédagogique. Les inspecteurs de l'Éducation nationale apportent en effet la preuve depuis longtemps du caractère artificiel de cette opposition. Leur circonscription est un espace de pilotage, d'impulsion, de coordination, d'animation et d'évaluation.

Contractualisation et globalisation conduisent donc à des rapports clarifiés entre l'administration centrale et les académies qui disposent de possibilités plus larges de mener des politiques cohérentes dont elles doivent rendre compte. Il s'agit là d'un processus qui n'a pas encore produit tous ses effets sur les plans de l'évaluation de l'efficacité et d'une nouvelle organisation administrative mais qui marque un progrès important.

L'Éducation nationale : un monde en évolution

1. Déconcentration et décentralisation conduisent à clarifier les rôles des diverses parties prenantes

■ ■ Les objectifs du système éducatif devront être mis en synergie avec ceux des autres administrations de l'État (justice, politique de la ville, forces de police)

Élaboré par des membres des inspections générales de sept ministères différents ¹, le rapport 2001 de la mission interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité est à cet égard particulièrement éclairant.

Initiée en 1998, la politique des CLS qui s'inscrit naturellement dans le cadre de la politique de la ville ² se donne un double objectif : coordonner les actions des différents services de l'État dans le domaine de la sécurité mais aussi « associer, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui participent également à la politique de sécurité ».

La mission d'enquête s'est rendue dans onze départements et a examiné vingt-sept CLS ³. Il a semblé utile de s'écarter

1. Emploi et Solidarité, Justice, Intérieur, Éducation nationale, Défense, Équipement, Transports et Logement, Jeunesse et Sports.

2. L'articulation entre le contrat de ville et le contrat local de sécurité est recommandée dans une circulaire du 7 juin 1999.

3. Il en existe six cent cinquante pour l'ensemble du territoire.

ter du plan de son rapport pour retenir les questions les plus importantes.

La première concerne la notion d'interministérialité. L'État républicain, porteur de la volonté générale, démultiplie son action selon des clivages qui découlent des champs de compétence des différents ministères. Dans un premier temps, l'interministérialité peut s'analyser comme la coopération élémentaire qui consiste pour les services déconcentrés à reconnaître les compétences du voisin et à échanger avec lui des informations.

Cette démarche rencontre encore des résistances dans certaines structures spécialisées comme la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) qui, mettant en avant la déontologie de la profession, refusent de collaborer avec certains services (police notamment) afin de ne pas distendre le lien de confiance qu'ils ont établi avec « les jeunes en difficulté ».

Les services de l'Éducation nationale ont souvent des réticences identiques. Une culture que certains qualifient « d'angélique » conduit à concevoir l'enfant violent comme une victime de conditions sociales difficiles ou des défaillances de la politique de prévention. S'y ajoute le souci de certains principaux ou proviseurs de ne pas ternir l'image de leur établissement.

Les CLS ont permis, pour partie, de surmonter ces obstacles. D'une part, un travail utile a été engagé pour recenser les moyens disponibles et les mettre en synergie, sans que l'on puisse toujours s'affranchir des particularités locales et des problèmes de personnes. D'autre part, deux pistes de réflexion sont clairement dégagées :

- l'une consiste à faire baisser le niveau de la délinquance dans une zone déterminée sans qu'un outil précis de mesure ait été mis au point ;
- l'autre se propose des actions thématiques (transports, par exemple) pour lesquelles la mesure de l'efficacité est beaucoup plus simple.

Les actions interministérielles privilégient la première car elles ont coutume de raisonner en termes de moyens mis en place. La seconde a la faveur des collectivités territoriales (surtout lorsqu'elles sont en situation de pilotage). Elles ne souhai-

tent discuter que sur des résultats concrets et se montrent attentives au coût des actions.

Le rôle d'incitation, de contrôle, de critique et d'orientation introduit depuis quelques années un nouvel équilibre des pouvoirs au plan local. Ce point déjà mentionné découle naturellement des lois de décentralisation. La collectivité qui finance veut qu'on lui rende compte des résultats des investissements réalisés.

C'est en ce point que se rencontrent, et peuvent s'affronter, la logique interministérielle fondée sur l'addition des moyens et leur articulation cohérente et celle de l'élu dont le souci est de rendre compte à ses mandants en termes de résultats concrets.

Cette remarque peut être prolongée dans un domaine qui, jusqu'à présent, semblait réservé aux seuls pédagogues.

■ ■ Le renforcement des politiques régionales devra être pris en compte notamment pour établir la carte des formations

Malgré les lois de décentralisation, les collectivités territoriales ne sont guère intervenues dans l'élaboration des schémas des formations professionnelles.

Les régions et les départements ont financé des constructions ou des aménagements mais sont demeurés sans pouvoir sur le contenu des formations. Le choix de celles-ci résulte d'une série d'arbitrages complexes entre les adaptations nécessaires et le souci de ne pas fragiliser un établissement et, au-delà, son environnement.

Globalement cependant, on observe que le chef d'établissement joue un rôle décisif. Il s'attache à promouvoir son lycée en cherchant à enrichir la palette des formations offertes. Son action est soutenue par les enseignants et les parents qui, oubliant tout autre grief, font corps avec un projet dans lequel chacun pense trouver son intérêt.

Le rôle du recteur est – comme cela a été souvent souligné – délicat dans la mesure où il doit prendre en considération l'intérêt des élèves en leur offrant des formations qualifiantes qui débouchent sur un emploi mais également en gérant la res-

source humaine dont il dispose et qu'il ne peut faire évoluer que lentement. Le recteur est également soumis à la pression d'élus qui souhaitent, de plus en plus, faire prévaloir le principe suivant : « Celui qui paie décide ».

Comment imaginer que les élus qui financent la construction et la maintenance des écoles, des collèges, des lycées, et de plus en plus souvent des universités, acceptent qu'on les tienne à l'écart des grandes orientations de la politique éducative ?

Si l'école est le vecteur du développement économique, ils veulent pouvoir s'exprimer sur son organisation au plan régional. Ils s'interdisent encore de se mêler de la pédagogie mais, contraints de rendre compte à leurs mandants, ils savent qu'on leur demandera si les résultats obtenus justifient les efforts consentis et les moyens mobilisés.

2. La validation des acquis de l'expérience, un progrès source de tensions

■ ■ La validation des acquis de l'expérience montre que c'est le contenu même des diplômes qu'il faudra réexaminer

L'étude conduite sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) fait ressortir qu'un dispositif ancien perd des pans entiers de sa légitimité pendant qu'une véritable révolution dans la collation des grades se met lentement en place.

La VAE est l'aboutissement d'un long processus qui va de la reconnaissance des acquis à la délivrance d'un diplôme :

- la loi du 10 juillet 1934 et son régime actuel d'application fixé par le décret du 16 mai 1975 permettent de délivrer à des techniciens, justifiant de cinq années de pratique professionnelle dans des fonctions communément confiées à des ingénieurs, le titre d'ingénieur diplômé par l'État ;
- la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit que les études, les expériences professionnelles et les acquis personnels peuvent être validés en vue de l'accès aux différents niveaux de formation postbaccalauréat, ce qui permet d'accéder à une formation sans avoir suivi le cursus antérieur ;

– la loi du 20 juillet 1992 introduit une rupture décisive. Elle dispose en effet que la validation des acquis professionnels est un mode normal d'acquisition des diplômes nationaux, sous la réserve toutefois qu'une épreuve au minimum soit passée selon le mode réglementaire classique.

Ces évolutions ne bouleversent pas le système hérité de l'université napoléonienne et sa pierre d'angle que constitue le monopole de la collation des grades, mais il modifie sensiblement le mode de délivrance du diplôme, l'espace ainsi ouvert couvrant l'ensemble des diplômes délivrés. Il n'est donc pas surprenant que, s'agissant des diplômes du second degré, toutes les académies n'aient pas marché du même pas et que, pour ce qui concerne les universités, les pratiques soient souvent variées.

Pour ce qui touche aux universités, le principe d'autonomie pouvait laisser présager des disparités importantes et l'on peut observer que de fait toutes diffèrent dans l'appréciation des dossiers qui leur sont soumis. La « motivation, l'expérience de situations de responsabilités » peuvent désigner des réalités diverses. En dépit de louables efforts de clarification observés dans certaines universités, un malentendu latent subsiste le plus souvent entre des candidats qui ignorent ce que l'on attend d'eux et des commissions qui vivent dans le confort du non-dit.

À ces difficultés vient s'ajouter de façon générale le refus pour les universitaires d'admettre qu'une qualification puisse être reconnue sans qu'ils soient explicitement et de façon très formelle les responsables de la procédure. C'est ainsi que le plus souvent, les processus de validation sont utilisés, au mieux comme des propédeutiques, en réalité comme des autorisations – un peu dérogatoires – de s'inscrire dans un cursus universitaire traditionnel.

Les disparités relevées pour l'enseignement supérieur sont au moins aussi importantes mais beaucoup moins compréhensibles au plan académique. Le jury de validation est actuellement une émanation du jury de diplôme. Cependant, à la différence des jurys d'examen, pour lesquels la parité entre professionnels et enseignants est la règle, le décret qui fixe leur organisation prévoit que les enseignants sont majoritaires.

Les critiques les plus sérieuses viennent cependant de la manière dont les dossiers sont portés par les structures académiques.

Les candidats à la validation reçoivent des accueils différents selon les académies mais surtout la contribution financière qui leur est demandée peut varier de manière importante ¹.

Il importe notamment de mettre fin au clivage entre candidats « accompagnés » et « non accompagnés » qui introduit de fait une sélection par l'argent à bien des égards choquante.

■ ■ Ce réexamen conduira à s'interroger sur le monopole de la délivrance des diplômes

Un dispositif national, enfin, ne peut s'accommoder de disparités régionales inexplicables. Comment justifier que, rapporté à une population de 100 000 actifs, une académie accorde une validation à hauteur de 29,14 % des demandes alors qu'une autre se limite à 7,19 % ?

Notre système éducatif a longtemps vécu sur l'idée qu'une solide formation de base pouvait permettre d'affronter et de surmonter les obstacles d'une carrière. La formation continue était peut-être le dernier masque de cette illusion.

La VAP, inversant l'ordre des apprentissages, introduit des éléments de déstabilisation que le dispositif traditionnel s'attache à réduire. Ainsi, l'administration de l'Éducation nationale, en relation avec des partenaires de plus en plus divers, apparaît, non comme un mammoth que sa masse et sa lenteur de déplacement condamneraient à une mort certaine, mais comme une organisation soumise à de multiples pressions et demandes auxquelles elle s'efforce de répondre, en allant jusqu'à remettre profondément en cause des principes et des modes de fonctionnement.

1. Ce qui est particulièrement choquant s'agissant de personnes fragilisées.



ÉTUDE

Le temps dans le système éducatif

Comme dans tous les pays qui accordent une importance primordiale à la formation, la notion de temps peut être considérée, en France, comme emblématique du système éducatif : le temps de l'année scolaire et ses rapports avec la vie collective, le temps de la formation dans la vie de chaque individu et en référence au temps professionnel, etc.

La maîtrise du temps est une dimension majeure pour tous les acteurs du système éducatif : citons les élèves et les rythmes scolaires, les enseignants et les programmes d'enseignement, les services académiques et la préparation de la rentrée, sans omettre, pour tous les niveaux de l'administration scolaire et universitaire, les échéances des examens et des concours ou les calendriers des opérations de recrutement, de gestion et de mutation des personnels.

Le temps du système éducatif est l'objet, souvent inconscient, de toutes les attentions tant est grande la crainte que sa non-maîtrise provoque des situations de crise avec les parents d'élèves si une rentrée ou des examens ne se déroulent pas dans des conditions normales, avec les syndicats si la gestion des emplois ou des personnes est défaillante...

Pour bien appréhender cette question dans toutes ses dimensions, il ne faut pas oublier combien le temps de l'enseignement scolaire et universitaire est l'un des fils qui relient les générations les unes aux autres par la transmission de savoirs parfois très anciens et comment il explique que des institutions, telles certaines universités, vieilles de plusieurs siècles d'existence, revendiquent des privilèges « historiques ».

Dans le système éducatif, les interrogations, voire les conflits, ne manquent pas sur cette composante majeure ; les plus visibles concernent le temps « pédagogique » : nombre d'heures à consacrer à chaque discipline, rythmes scolaires, durée de la journée de classe, durée de la scolarité... mais elles

portent rarement sur le système éducatif lui-même et la conception qu'il a, consciemment ou inconsciemment, du temps.

C'est pourquoi, sans s'interdire la référence à des rapports antérieurs ou des textes extérieurs, il a paru intéressant de dégager ce que le corpus des rapports retenus pour le rapport général de cette année révèle de cette notion tout en ayant conscience du caractère partiel des conclusions obtenues, mais aussi des pistes qu'elles peuvent ouvrir à la réflexion. Loin d'être une démonstration, l'étude qui suit aborde successivement trois aspects du temps au sein du système éducatif : celui de sa **valeur** au sein de l'institution et de la nature de cette valeur, celui de la gestion de la **durée** et celui de sa scansion avec les **différents rythmes** qui peuvent se révéler contradictoires.

Le temps, une valeur plus culturelle que monétaire

1. Une expression non monétaire du temps

Compte tenu de la forte corrélation qui existe entre le temps et le système éducatif, il n'est pas surprenant de constater que le temps y est érigé en « unité de compte » majeure. Mais le découplage entre cette unité de compte et une contrepartie monétaire identifiable conduit à se demander si le temps, dans le système éducatif, n'a pas une valeur plus culturelle qu'économique.

■ ■ L'Heure ¹, unité de compte du système éducatif

■ *L'essentiel de l'activité du système éducatif est calculé en Heures*

En 2000, la dépense d'éducation s'est élevée à 98 248 millions d'euros, soit 7,1 % du produit intérieur brut de la France ². Les dépenses directement liées à l'activité d'enseignement et à la rémunération des personnels en formation ont représenté 84,12 % de ce domaine d'activité dont la majeure part a été consacrée à la rétribution des enseignants. **Pour les ensei-**

1. La majuscule sera employée pour distinguer cette « unité de travail » de gestion de l'heure « astronomique » de 60 minutes ou de l'heure « séquence » effectuée par les enseignants et qui correspond plutôt à 55 minutes.

2. Toutes les données chiffrées sont extraites de *Repères et références statistiques*, ministère de l'Éducation nationale, année 2001.

gnants, qui forment les gros bataillons de l'Éducation nationale, **cette rétribution constitue la contrepartie d'un « service d'enseignement » calculé en nombre d'heures** à effectuer devant les élèves. Les activités exercées au-delà du service statutaire donnent lieu à une indemnité, le plus souvent calculée, elle aussi, en Heures : heures supplémentaires-année (HSA) qui sont intégrées au service dû par l'enseignant tout au long de l'année, heures supplémentaires effectives (HSE), destinées, en principe, à rétribuer des activités ponctuelles, heures complémentaires dans l'enseignement supérieur.

■ *La répartition des moyens du ministère passe, elle aussi, par un découpage en Heures*

Les rapports généraux de l'IGAENR évoquent régulièrement la gestion des moyens du ministère ¹, en soulignant les progrès accomplis ou les lacunes persistantes.

En ce qui concerne le second degré, qui représente les « gros bataillons » du ministère, cette gestion reposait jusqu'en 1997 sur la distinction entre des « emplois », destinés à accueillir des titulaires ou des maîtres auxiliaires installés sur postes vacants (chapitre 31-93), des crédits, répartis entre des heures supplémentaires-année ou des indemnités (chapitre 31-95) et des traitements de personnels non titulaires effectuant des suppléances ponctuelles (chapitre 31-97). Les « emplois » étaient calculés sur la base d'un « équivalent temps plein » (ETP) de service théorique, ne correspondant donc pas au temps de service réellement effectué sur le terrain par les enseignants. De surcroît, ces ETP, parvenus dans les académies, étaient redécoupés en Heures d'enseignement ne correspondant pas non plus aux séquences horaires réellement effectuées mais qui permettaient de doter les établissements de moyens suffisants pour assurer les enseignements tout en leur accordant une marge d'autonomie dans la définition de leur organisation pédagogique. Cet « équivalent temps plein » n'est donc qu'une unité de compte, d'ailleurs imparfaite de la dépense en moyens. Ainsi, un ETP, qui correspond, pour un professeur certifié, à 18 heures (service statutaire de cette catégorie de personnel), ne permet en aucun cas de comptabiliser le nombre de personnes employées : les dix-huit heures qu'il représente peuvent, en

1. Voir, par exemple, les rapports généraux de 1997, 1998, 1999 et 2000.

effet, être effectuées par une seule personne travaillant à temps plein, deux personnes qui travaillent à mi-temps ou encore, dans des cas exceptionnels, plus de deux personnes, si elles servent de support budgétaire à des compléments de service (ce peut être le cas de professeurs qui ont un service partagé entre plusieurs établissements).

La décision de garantir le réemploi des maîtres auxiliaires a imposé une nouvelle répartition des personnels sur les différents chapitres de paiement. Depuis la préparation de la rentrée 2000, les délégations de moyens aux académies se font en « emplois », pour des titulaires comptabilisés en ETP (chapitre 31-93), pour les personnels non titulaires en ETP (chapitre 31-97) et en Heures supplémentaires effectives (HSE) sur le chapitre 31-95 avec, à titre indicatif, une conversion de ces HSE en ETP. **Tout concourt donc à ce que l'ETP devienne la nouvelle unité de compte pour les délégations de moyens**, chaque ETP représentant un agrégat d'Heures.

■ ■ Une Heure sans contrepartie monétaire

Le choix implicite d'un agrégat d'Heures comme unité de compte n'est pas illogique si l'on considère qu'il s'applique à des personnels dont l'activité est évaluée en temps dispensé devant les élèves. Mais l'absence de « parité fixe » de l'Heure, commune à l'administration centrale, aux services déconcentrés et aux établissements, empêche d'en faire une réelle unité de compte : les Heures n'ont en effet, comme le regrettent les rapporteurs sur la rentrée scolaire, pas de « valeur faciale » unique ; elles sont différemment pondérées selon les académies et en fonction du poids de chaque catégorie de personnels enseignants dans l'académie.

À cette étrangeté de gestion s'ajoute un élément qui contribue à découpler l'Heure de sa contrepartie monétaire : chaque enseignant représente dans ce mode de gestion un volume horaire théorique, qui ne correspond ni à son temps de travail statutaire (dix-huit heures pour les certifiés, quinze pour les agrégés), ni à son temps de travail réel (à plein temps ou à temps partiel) et encore moins à la masse salariale déboursée pour lui, car, débutant ou en fin de carrière, il « vaut » le même nombre d'Heures quand on délègue les moyens aux académies.

Ces choix et ces transformations, qui ont leur logique, ont néanmoins pour conséquence, en ne reflétant pas la situation réelle, de vider le temps de sa valeur économique en le découplant d'une contrepartie monétaire immédiatement perceptible : si l'on peut dire sans erreur que pour le système éducatif l'argent, c'est largement du temps, la relation joue imparfaitement en sens inverse : **faute d'une parité fixe de l'Heure, la valeur du temps, pour le système éducatif, est variable.**

2. Le coût élevé d'une apparente gratuité

La démonétisation d'un temps que l'on ne peut spontanément relier à une contrepartie monétaire a des effets pervers qui affectent tous les biens gratuits ou qui donnent l'impression de l'être. Les besoins en temps, déconnectés de leur coût, revêtent ainsi une légitimité plus grande que les exigences de légalité budgétaire ; l'apparente gratuité du temps n'incite pas à sa bonne gestion et l'absence d'un repère économique est compensée par l'apparition d'autres repères, pas toujours légaux.

■ ■ La légitimité des besoins l'emporte sur la légalité budgétaire

■ *Les besoins du système sont vécus comme une priorité absolue*

L'activité de tout système s'organise consciemment ou implicitement autour d'une sorte de « point focal » qui devient la référence pour évaluer le degré de réussite ou d'échec d'une décision, d'une stratégie... Dans le système éducatif, si le point focal avoué est l'élève, le point focal réel semble plutôt être « la classe »¹, vis-à-vis de laquelle on se sent avant tout redevable d'un certain nombre d'heures de cours, déterminées par des programmes et qu'il faut assurer contre vents et marées (« Pas de classe sans enseignant »).

1. Prise dans son acception traditionnelle et non dans celle de « division », structure administrative dépourvue de connotation affective.

Confronté à cette exigence, le système a une tendance naturelle à « consommer des heures », en s'affranchissant des contraintes budgétaires et juridiques.

Ainsi, un certain nombre d'académies « battent monnaie » depuis plusieurs années en recrutant au-delà de leurs crédits et parfois même sans le savoir car, comme le signalent encore une fois les rapporteurs du bilan de la rentrée 2001, « les modes de calcul de l'administration centrale en heures postes, équivalents temps plein, converties au niveau académique par le rendement horaire moyen ¹, ainsi que la transformation des heures supplémentaires-année en heures effectives d'enseignement, ne contribuent pas à la transparence. **Même les DOS ² les plus vertueuses sont débordées par les DPE ³, la gestion des personnels prenant le pas sur la gestion des moyens.** Il en résulte des dépassements budgétaires non maîtrisés, qui existent dans la quasi-totalité des académies... Si certaines académies ont fait l'effort de maîtriser leur budget en restant toujours dans les limites de leur enveloppe ou en remettant de l'ordre, [cette] pratique du dépassement reste encore trop banalisée ».

Dans l'enseignement supérieur, on observe également que, dans les universités, « le phénomène le plus marquant dans la gestion des ATOS est la persistance des recrutements de personnels non titulaires malgré des créations d'emplois en nombre non négligeable et la politique nationale de résorption de l'emploi précaire. Des universités ont recruté autant de personnels non titulaires au cours des trois dernières années qu'elles recevaient de créations d'emplois. La rémunération de ces personnels grève lourdement les budgets des universités. L'une d'elles utilise 35 % de son budget pour le financement des contractuels [...]. Dans une autre, on constate que les crédits consacrés aux contractuels équivalent au budget de la Recherche. [...]. Des explications valables sont données à cette

1. Les académies, désireuses de se rapprocher de la réalité, affectent les heures d'un coefficient correspondant à leur effectivité sur le terrain : l'ETP est en effet théorique : il se trouve diminué par les obligations de service moindres de certains personnels, les décharges diverses, les sous-services (difficilement évitables dans les petits établissements ruraux, par exemple), les diminutions d'horaire compensant les obligations de déplacement dans le cas de services partagés, etc.

2. Divisions de l'organisation et des services.

3. Divisions des personnels enseignants.

situation : la mise en place de nouveaux services, le coût de la déconcentration de compétences sur les UFR ¹, les retards dans les recrutements de titulaires, mais surtout, comme l'indique un rapporteur à propos d'un établissement, **“la culture de l'université est de se préoccuper prioritairement des besoins et secondairement des moyens”** ».

■ *La situation de certaines catégories de personnel influe sur leur gestion*

Les différents acteurs du système violent les règles avec d'autant moins de scrupules que **derrière les heures on retrouve des personnes, parfois en situation difficile.**

Le rapport sur le contrôle de légalité évoque ainsi « la création d'une catégorie de personnels de statut précaire mais qui sont en fait considérés comme de vrais titulaires puisqu'ils bénéficient d'un quasi-statut sur de pseudo-emplois ». « Ces effectifs de personnels non titulaires », notent les rapporteurs, « ne sont pas toujours clairement déterminés. On trouve aussi bien des auxiliaires ou des contractuels employés de fait depuis des années, avec ou sans renouvellement de contrats annuels, que des vacataires dont certains deviennent à un moment donné du personnel stable, sans autre justification que le besoin de l'instant ou des considérations de nature sociale. »

De même, le rapport sur le contrôle de gestion regrette que les vacataires « soient transformés en personnel contractuel dès qu'ils ont effectué les 200 heures de vacation autorisées ».

Cette tendance à la pérennisation des heures acquises est notoire et devient même un élément de stratégie : les aides éducatifs qui ne s'engagent que « mollement dans une formation ou une démarche d'insertion, sans qu'on puisse être assuré qu'ils s'y tiendront [...], sont encouragés par des positions syndicales qui les confortent dans l'idée qu'on finira par les intégrer et que cela se termine toujours ainsi avec les fonctions dites précaires à l'Éducation nationale », comme le déplorent les rapporteurs du bilan qui est consacré à ces personnels.

La priorité accordée à la réponse aux besoins plutôt qu'au respect des règles, en consacrant **la prééminence de la légitimité sur la légalité, mine les fondements d'une bonne**

1. Unité de formation et de recherche.

gestion, qui doit utiliser au mieux les moyens sans s'affranchir des contraintes réglementaires.

■ ■ Le prix élevé d'un temps imparfaitement géré

En bonne logique économique, plus une ressource est abondante et moins elle doit être chère. Si une ressource est gratuite (ou paraît l'être), on en déduit aisément qu'elle est illimitée et, dans ce cas, il n'y a aucune raison de s'en montrer économe ou de tenir une comptabilité rigoureuse de son emploi. Le découplage du temps et de sa contrepartie monétaire aboutit trop souvent, dans le système éducatif, à considérer qu'il est gratuit et inépuisable.

■ *L'apparente gratuité du temps ne pousse pas à la rigueur dans son décompte*

C'est le constat que fait le rapport sur les incubateurs publics : examinant les pratiques « hétérogènes » de calcul des prix de revient d'un incubateur public ¹, les rapporteurs notent en effet que, si « l'imputation des dépenses externes est évidente, [...] une autre série de dépenses suppose des choix de la part de l'incubateur » et relève que « **les apports liés à la mise à disposition de personnel auprès de l'incubateur ne sont pas toujours entrés en comptabilité** » et que « lorsque l'incubateur fait procéder à la détection des projets par les services ou les chargés de valorisation des établissements, la valeur de ce service n'est pas incluse dans les coûts d'incubation ». Il est donc impossible de tenir une bonne comptabilité analytique pour établir le coût complet de chaque projet et le facturer à l'entreprise créée grâce à l'aide de l'incubateur. Le temps consacré à la détection et les heures apportées par des personnels mis à disposition sont purement passés par pertes et profits.

La même absence de rigueur s'observe lorsqu'on examine le domaine du service dû, où la relation temps/contrepartie

1. Structure issue de la loi sur l'innovation du 12 juillet 1999, l'incubateur a pour fonction d'accompagner avec des moyens humains, matériels et financiers les porteurs de projets sélectionnés, qui ne disposent pas encore d'un statut de chef d'entreprise, durant la période pendant laquelle le projet est en incubation, avant qu'il puisse donner lieu à la création d'une entreprise technologique.

salariale devrait être la plus immédiate et la plus perceptible. On y constate la même dilution de la relation entre le temps et sa contrepartie monétaire.

C'est dans les universités que le service dû par les enseignants chercheurs est le plus rarement vérifié, même si des progrès peuvent être notés ici et là. Même si le corpus des rapports retenus pour l'étude ne se réfère que marginalement à cette catégorie de personnels, on y relève que, dans le domaine de la gestion des heures complémentaires, « la partie du dispositif la plus défaillante reste le contrôle du service fait : c'est là que se manifeste éventuellement la mauvaise volonté des enseignants. Les déclarations des enseignants ne sont donc pas réellement vérifiées et la confrontation avec les emplois du temps et l'occupation des salles est rare. Beaucoup d'universités ne se sont pas encore dotées des outils informatiques permettant d'effectuer ce type de contrôle ».

La notion d'heures dues reste dans ce cas un élément très théorique et **toute heure inscrite dans l'emploi du temps d'un enseignant est réputée *a priori* être assurée**, tout au long de l'année – ce que ne confirment pas les rapports que l'IGAENR a consacrés à l'enseignement supérieur¹ – et elle est payée sans discussion.

Le temps soustrait aux obligations de service prive ainsi le système d'un volume horaire qui pourrait trouver un emploi fructueux.

Le plus grave est que **cette soustraction aux obligations légales peut être quasi institutionnelle**. Le rapport qui dresse l'état des lieux des SEGPA fait le « constat d'ensemble de l'inexistence dans la plupart des établissements visités de documents formalisés précisant la nature et la consistance du service des enseignants pendant les périodes de stage des élèves », qui peuvent, en troisième, avoir une durée de huit à douze semaines pendant lesquelles les enseignants, surtout dans les matières générales, sont rémunérés sans obligation de service, faute d'élèves.

1. Voir en particulier, dans le rapport général de 1998, « Les heures complémentaires : un domaine particulièrement sensible », page 179 et suivantes.

Le rapport sur le contrôle de légalité constate, pour sa part, en ce qui concerne les personnels non enseignants, « une désinvolture générale vis-à-vis des obligations de service statutaires » et « un laxisme, maintes fois dénoncé, mais toujours en vain, des EPCSCP¹ dans ce domaine ». Dans la quasi-totalité des cas, ces obligations sont inférieures aux 1 716 heures par an prescrites par l'arrêté du 8 janvier 1986 toujours en vigueur et même aux 1 600 heures par an auxquelles devait aboutir la négociation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT). Les observations effectuées par l'Inspection générale à l'occasion de cette enquête ouvrent l'éventail de 1 400 à 1 643 heures mais il faut souligner avec force le rare exemple d'une université où l'obligation légale de 1 716 heures est appliquée, ce qui prouve au moins que le respect des textes est possible sans inconvénient majeur. Les rapporteurs ajoutent « qu'il y a rarement contrôle du service fait, surtout dans les composantes. On arrive donc parfois à un constat de carences liées à l'absence de continuité du service public [...]. L'allègement des obligations de service statutaires entraîne une érosion du potentiel souvent évaluée de 10 à 15 % en équivalent temps plein par l'Inspection générale à l'occasion de ses enquêtes », avant de conclure : « Cette situation vient relativiser la portée des doléances des universités lorsqu'elles se plaignent de leur sous-dotation en personnels IATOS. »

■ *La gratuité du temps peut conduire aussi à ne pas prendre en compte le temps dépensé*

Si l'exemple précédent, assorti quelquefois du paiement d'heures complémentaires à un enseignant qui n'a pas accompli son service statutaire est, certes, le plus fréquent, **il arrive que le système profite du temps que certains lui consacrent en sus de leurs obligations sans pour autant le reconnaître ni le rémunérer**. Ainsi, « les nouvelles responsabilités qui sont confiées, en particulier aux “animateurs” de bassin », signalent les rapporteurs du suivi académique, « font émerger dans la plupart des académies le besoin d'aide et de soutien en moyens humains et financiers. [...] Face à l'accumulation des tâches, il faudra [...], si l'on ne veut pas décourager les initiati-

1. Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (essentiellement des universités).

ves, apporter une réponse structurée en termes d'emplois, de budget de fonctionnement et, en particulier aussi, de crédits de déplacement. Globalement, il faudra également trouver un rythme de croisière dans le travail qui épuise moins les hommes, d'autant que, comme on pouvait s'y attendre, **on fait toujours appel aux plus dynamiques, c'est-à-dire à ceux qui sont déjà le plus souvent surchargés** ».

Le rapport de suivi de l'enseignement supérieur indique que le développement des nouvelles technologies, dont le développement est jugé indispensable, « représente une importante charge de travail pour les enseignants qui s'y investissent alors même **qu'ils ne peuvent décompter dans leur service le temps passé à la production de documents** » ; le rapport mentionne néanmoins une rémunération de ce temps passé « le plus souvent de manière irrégulière, par des heures supplémentaires ».

Tout se passe comme si ce temps donné en sus des obligations n'avait aucune légitimité et si l'on pouvait donc le dilapider ou le dévaloriser en le rémunérant avec des solutions de fortune.

On peut cependant penser qu'il s'agit là d'une situation transitoire. L'administration peine toujours à prendre en compte, en particulier sur le plan de la rémunération, les activités originales correspondant à de nouveaux besoins.

Cette absence de rigueur dans le décompte du temps s'accompagne parfois de justifications dont la légalité est discutable.

■ ■ L'absence de rigueur économique conduit au remplacement des repères légaux par d'autres valeurs

De l'illégalité pratiquée par des académies « qui ne savent plus où elles en sont » à l'illégalité justifiée par les besoins du système ou des personnes, **on peut arriver à une forme de délinquance en col blanc**, dans laquelle l'irrégularité budgétaire s'abrite derrière un nouveau système de valeurs qui masque des avantages financiers indus.

Analysant les manquements aux obligations de service des personnels non enseignants en université, les rapporteurs

sur le contrôle de légalité poursuivent, après avoir noté le laxisme qui règne dans l'application des directives nationales : « C'est moins la durée hebdomadaire du travail qui est en cause que l'importance des congés qui représentent neuf à onze semaines [...]. La plupart de temps, le service exigé l'est sur la base de circulaires internes assez précises mais parfois aucun texte ne balise ce qu'on appelle des "usages" ou, plus crûment, des "avantages acquis". La notion d'avantages acquis permet de penser que, dans ce cas précis, **le temps délibérément offert ou soustrait constitue la contrepartie de la "paix sociale" qu'il va servir à acheter** et dont les dirigeants se féliciteront sans en mesurer le coût économique réel ».

Un certain nombre de pratiques originales, en marge de la légalité, également signalées dans les rapports retenus, conduisent aussi à s'interroger sur le prisme au travers duquel le temps est perçu.

Analysant, dans les incubateurs, la situation administrative et financière des porteurs de projets, dont certains ne sont ni fonctionnaires, ni salariés, les rapporteurs écrivent : « Un nombre non négligeable de projets émane de thésards, de post doctorants, de jeunes diplômés, voire dans quelques rares cas de sortants d'IUT¹ ou de STS² [...]. Ne pouvant bénéficier du régime des ASSEDIC, ils sont simplement couverts maintenant grâce à la couverture maladie universelle [...] mais ne disposent d'aucun revenu minimum [...]. Cette question soucie les responsables de certains incubateurs [...]. On peut comprendre leur préoccupation, sachant que dans cette phase d'incubation aidée, très prenante et exigeante, les créateurs doivent légitimement, et c'est bien le cas, consacrer totalement leur temps et leur volonté à la réussite du projet et non à régler leurs problèmes "alimentaires". **Des solutions atypiques, voire juridiquement répréhensibles, sont parfois mises en œuvre**, comme le recrutement et la mise à disposition par une université sur un support IATOS ou la commande à une officine d'une étude fictive qui rémunère l'intéressé, jusqu'à la création d'une association *ad hoc* pour obtenir des emplois jeunes ».

Si ces pratiques sont juridiquement répréhensibles, elles visent aussi à atteindre une certaine efficacité, en essayant de

1. Instituts universitaires de technologie.

2. Sections de techniciens supérieurs.

pallier les manques de la loi : il serait, en effet, absurde de laisser émerger des projets qu'on saurait rapidement condamnés, dans l'hypothèse où leurs auteurs devraient prioritairement se préoccuper de leur propre survie.

Toujours dans le même rapport, l'IGAENR s'interroge sur l'aide qu'apporte l'incubateur à la préparation du concours d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes¹ et remarque à ce propos : « Il est bien de la mission de l'incubateur d'aider un incubé à présenter le concours [...] lorsque ledit incubé a déjà été sélectionné par le comité de sélection [...]. L'intention est intéressée puisque le succès au concours signifie un apport de crédits fort utile au projet. On est cependant plus dubitatif quand on voit l'incubateur consacrer de son temps à recevoir et aider un candidat à présenter un concours lorsqu'il s'agit d'une personne non sélectionnée. Il s'agit là d'une démarche louable mais qui, dans la conception actuelle en tout cas, coûte du temps et peut donc peser sur le budget propre, sans contrepartie immédiate. »

Dans le même ordre d'idée, le rapport sur le contrôle de légalité relève que, dans une université, « un directeur d'UFR avoue décompter plus de jours de déplacement qu'il n'y en a eu en réalité, afin d'améliorer le montant du défraiement ».

Ces pratiques, qui s'apparentent à un détournement de fonds de leur objectif premier ne sont jamais vécues comme telles par ceux qui y recourent, car leur seul souhait est de porter remède à une situation qui paraît anormale. Le temps accordé leur paraît apporter dans ce cas une correction purement « morale » à ce qui est vécu comme une injustice ou une mesquinerie, alors qu'il se traduit par un avantage financier indu.

Il y aurait cependant intérêt à s'interroger sur les retards ou les insuffisances d'une réglementation qui favorise ce type de comportements, faute de quoi ils ne peuvent que s'étendre.

1. Mis en place en 1999 et reconduit depuis, ce concours permet à tous les « porteurs d'idée » de se lancer dans un projet de création d'entreprise. Les lauréats reçoivent à titre personnel une aide qui peut atteindre 300 000 F (près de 46 000 €). Une fois l'entreprise créée, les projets peuvent être récompensés par l'attribution d'une aide d'un montant maximal de 3 MF (près de 457 000 €). Des prix spéciaux sont aussi attribués aux meilleurs projets.

Mais c'est dans le domaine du service des enseignants en université, souvent évoqué par l'IGAENR, que l'on sent le plus la dépréciation de la valeur monétaire du temps au profit d'une vision d'essence culturelle et largement désincarnée. Si le contrôle du service fait n'existe toujours pas pour les enseignants, si des problèmes subsistent dans la gestion des heures complémentaires, c'est en bonne partie parce que l'on prête à l'heure d'enseignement une densité culturelle d'autant plus importante que l'enseignant est d'un grade universitaire élevé ; cette « richesse » justifierait inconsciemment que l'on soit peu regardant sur la quantité d'heures réellement dispensées. En quelque sorte, **la qualité du temps dispensé par l'enseignant justifierait un éventuel manquement à ses obligations statutaires.**

Outre la raison de ces manquements constants et tacitement acceptés, puisqu'ils ne donnent pas lieu à des sanctions systématiques, c'est peut-être aussi dans cette vision « culturelle » du temps qu'il faut chercher l'explication des fortes fluctuations de la « valeur temps » que l'on peut observer à l'intérieur du système éducatif.

2. Une valeur d'essence culturelle soumise à de fortes fluctuations

Si la valeur du temps est d'essence culturelle, elle n'en est pas pour autant fixe et immuable. Même s'ils ne sont pas explicites, il existe à l'intérieur du système éducatif des critères et des échelles qui font que la valeur du temps varie fortement en fonction du statut des personnes, de leur place dans le système et des tâches qu'ils y accomplissent.

■ ■ Le temps : un « marqueur » socioculturel

■ *Le temps de travail est corrélé à la position hiérarchique des individus*

Le système éducatif est marqué par un découplage très fort entre temps de travail effectif et temps de service réglementaire.

Au niveau des services administratifs, ce découplage n'est pas très différent de celui qui existe dans toute administration ou entreprise : même si les horaires réglementaires des personnels d'exécution et des personnels d'encadrement sont théoriquement identiques, il est constant que le temps de travail de ces derniers est supérieur aux horaires théoriques et augmente avec l'élévation du niveau d'encadrement. « Ne pas avoir d'horaire » devient alors le signe de son importance au sein de l'organisation et le temps de présence peut même excéder celui qui serait nécessaire à l'accomplissement des tâches. Il est également réparti différemment au long de la journée : la pause déjeuner des directeurs d'administration centrale, consacrée certes à la rencontre d'interlocuteurs importants, est compensée par l'allongement des horaires de l'après-midi. **Dans la partie administrative du système, les temps de travail des agents sont donc théoriquement identiques** mais il est tacitement entendu que **les cadres ont un temps de travail nettement plus élevé que les exécutants.**

Cette affirmation, vérifiée dans l'ensemble, souffre quelques exceptions. Dans certaines divisions de rectorat, par exemple, en particulier celles qui gèrent les personnels enseignants et les concours, la pression est telle à certains moments de l'année, de plus en plus nombreux, que le temps de travail, largement supérieur aux 35 heures hebdomadaires, des responsables et des autres personnels tend à s'égaliser. Peut-être un audacieux aménagement du temps de travail, fondé sur une forte annualisation, ferait-il réapparaître les différences précédemment évoquées.

En revanche, plus un enseignant est qualifié et moins il doit statutairement d'heures devant ses élèves. Cette singularité s'explique naturellement par le fait qu'en théorie les temps de préparation et de correction, qui sont aussi du temps de travail, sont d'autant plus grands que le niveau du cours est élevé¹ mais il n'en reste pas moins qu'un lien très fort existe entre le niveau de diplôme et le service statutairement dû, comme le prouve l'exemple des agrégés affectés en collège dont les obligations de service restent fixées à 15 heures. Le cas des ensei-

1. On a oublié que le service des professeurs agrégés a été fixé antérieurement par référence à une durée légale du travail de 45 heures hebdomadaires et découpé en 15 heures de cours, 15 heures de préparation et correction et 15 heures d'autoformation.

gnants chercheurs est plus complexe dans la mesure où la faiblesse apparente de la charge d'enseignement correspond théoriquement à un travail de recherche, difficilement mesurable mais qui peut être très prenant. **Le nombre d'heures dues est donc lié au statut social.**

On comprend mieux, dans ces conditions, pourquoi les discussions sur la diminution du temps de service sont âpres et dépassent largement le cadre de la simple réduction horaire pour s'attacher à des questions d'image ou de reconnaissance sociales.

■ *Temps de service et temps de travail : des notions à forte résonance sociale*

Le grand principe, pour les enseignants du moins, est que, **plus on est qualifié, moins on doit statutairement de temps et plus on est reconnu au sein de l'institution.** Examinant le cas des personnels enseignants en SEGPA, les rapporteurs constatent sans surprise : « Les PLP ¹, pour leur part, paraissent satisfaits de l'annonce faite de la réduction de leurs obligations de service à la rentrée 2001 ², même si, évidemment, ils auraient préféré que cela se fit un an plus tôt. On ne ressent pas de forte pression pour forcer les choses. Les vrais problèmes sont à attendre du côté des enseignants de statut "premier degré" qui réclament l'alignement de leurs obligations de service sur celles promises aux PLP. Ils estiment que l'administration profite de leur situation "mi-chèvre, mi-chou", leur rappelant leur appartenance fonctionnelle au second degré lorsque ça l'arrange et leur opposant leur statut d'enseignant du premier degré dès qu'il s'agit de leur conférer des avantages. Le recrutement et la carrière, désormais sensiblement identiques à ceux des professeurs certifiés, les ancrent encore plus dans l'idée que, travaillant dans un établissement de second degré, la parité est pour eux un droit, *a fortiori* bien sûr pour ceux qui ont les qualifications de "professeur des écoles spécialisé". » Le rapport ajoute plus loin, évoquant les difficultés à mêler dans un collège ensei-

1. Professeur de lycée professionnel.

2. Le service des PLP a été ramené depuis deux ans à 18 heures de cours, comme un professeur certifié ; les instituteurs et professeurs des écoles doivent en théorie un service de 26 H + 1, comme leurs collègues enseignant en primaire, mais deux circulaires ont réduit ce service à 23 H.

gnants de collège et de SEGPA : « Les principaux pensent généralement que ce sont les professeurs des écoles, titulaires de diplômes universitaires qui sont susceptibles de faire évoluer positivement la coopération entre les deux structures. Ces professeurs des écoles, qui cohabitent avec des PLP, souvent moins titrés qu'eux, admettent semble-t-il fort mal de se voir maintenant marginalisés (au regard des charges hebdomadaires de service) dans un statut moindre par rapport à celui de leurs collègues. »

La revendication de la réduction du temps de service, même si elle rejoint partiellement celle du temps de travail, en est donc néanmoins distincte car elle paraît liée à une reconnaissance sociale. À l'inverse, **la forte demande de réduction du temps de travail est vécue comme une compensation à cette absence de reconnaissance**. Traitant de la mise en place « délicate » de l'ARTT¹, le rapport sur le bilan de la rentrée scolaire signale que « les séances d'information battent leur plein dans les académies ; ce sujet fait remonter “des situations exorbitantes du droit commun” , des interrogations sur la pause quotidienne de vingt minutes, avec une cristallisation sur le temps de travail et une attente d'avantages complémentaires (régime indemnitaire, créations d'emplois) et de reconnaissance ».

■ ■ Le temps : un bien souvent gaspillé

■ *La multiplication des réunions dévore le temps*

Les inspecteurs territoriaux représentent le niveau hiérarchique supérieur ; ils ont parfois le pouvoir de décider, mais parfois aussi, de la même manière que les « doublures lumière »² pour les vedettes de cinéma ou de théâtre, ils servent de « doublures temps » à leur supérieur, en assistant par exemple à des réunions dans lesquelles ils interviennent activement mais à l'issue desquelles la décision finale ne leur appartiendra pas.

1. Aménagement et réduction du temps de travail.

2. La doublure lumière, de même stature que la vedette, la remplace durant le temps, généralement long, où s'effectuent les réglages techniques, et en particulier celui des éclairages de la scène à tourner.

Cette ambivalence ne leur échappe pas et c'est eux que l'on trouve les plus réticents au sacrifice de leur propre temps. Analysant la place des inspecteurs territoriaux dans le fonctionnement des bassins de formation, les rapporteurs du suivi académique notent en effet à propos des corps d'inspection à compétences pédagogiques : « Ils sont en général désignés par le recteur, parfois après appel d'offre sur la base du volontariat [...]. Il convient de dire pour ce qui les concerne la même chose que ce qui vient d'être dit à propos de leurs collègues DSDEN : les inspecteurs dans les bassins sont le plus souvent perçus comme les représentants de la hiérarchie [...]. On cite de nombreux cas dans lesquels les inspecteurs ne viennent pas aux réunions, ou irrégulièrement, et pour lesquels on cherche "une implication plus active". Ils n'ont pas le plus souvent trouvé leur place dans le fonctionnement du bassin. Pour ces corps, cette tâche est vécue comme une surcharge au détriment des inspections individuelles ou collectives et ils en voient moins l'utilité que dans les cas, par exemple de l'audit d'établissement. » Les IEN de circonscription, bien que prévus institutionnellement parmi les membres du bassin de formation, montrent une égale réticence à s'impliquer : « Là aussi leur présence, bien qu'estimée fort utile, est jugée le plus souvent modeste, insuffisante, irrégulière et ils apparaissent le plus souvent comme des "spectateurs" qui se lassent des débats parfois redondants entre personnels de direction du second degré, alors qu'ils sont, par ailleurs, surchargés de travail dans leur circonscription. » Conscients de la valeur de leur propre temps et de son utilité, ces fonctionnaires vivent mal la dépense qui en est faite.

Les rapporteurs sur le contrôle de légalité, se penchant sur le conseil d'administration des EPCSCP, notent : « La représentation du recteur peut être assurée tantôt de façon régulière et systématique (cela semble être le plus souvent le cas), tantôt de manière sporadique [...]. Par ailleurs, cette représentation n'est pas toujours d'un niveau suffisant : souvent, c'est le chef de division (après concertation éventuelle avec le secrétaire général), parfois, assez rarement il est vrai, un spécialiste de la question [...] ; mais il peut aussi s'agir d'un fonctionnaire dont le niveau hiérarchique est perçu comme insuffisant, quels que soient ses mérites. Cela peut expliquer la rareté des interventions en séance, le représentant du recteur y figurant "le muet du sérail". Mais il arrive aussi qu'il ne soit pas tenu compte de ses remarques formulées en aparté (sur le quorum ou le résultat

d'un vote par exemple). On constate cependant que, lorsque les séances ont été bien préparées, les interventions du représentant du recteur sont justes quoique toujours prudentes, et généralement opératoires. »

Dans le bilan d'étape de la mise en place du volet recherche dans les contrats de plan État-région, les rapporteurs observent aussi, à propos du comité régional dont la circulaire du 21 décembre 2000 imposait la création, qu'une région a mis en place un tel comité, qui « se réunit chaque mois sous la présidence du délégué régional à la recherche et à la technologie (DRRT). Il est jugé utile pour le phasage et la transparence des opérations ; mais les participants ne paraissent pas être d'un rang hiérarchique suffisamment élevé pour résoudre les conflits actuels [...] ».

On comprend plus facilement, **dans un contexte où on se montre si aisément prodigue du temps, que l'idée de l'économiser ne fasse que lentement son chemin.** Il est en tout cas regrettable que des fonctionnaires qui constatent que leur temps est consommé dans des conditions douteuses ne portent pas plus d'attention à celui des usagers du système. Comme le notent abruptement les rapporteurs du bilan sur la rentrée scolaire, « l'amélioration des services offerts aux usagers ne paraît pas être au cœur des préoccupations ».

■ *Le temps des personnes extérieures au système n'a guère de valeur*

Traitant de la validation des acquis professionnels au sein de l'Éducation nationale, les rapporteurs soulignent la longueur et la difficulté d'une procédure qui s'adresse en bonne part à des personnes disposant d'un faible niveau de qualification et, souvent, de revenus. Cette procédure, regrettent-ils, « nécessite de la part des candidats une disponibilité importante, la plupart du temps en dehors des horaires de travail, afin d'aller chercher des informations, de participer aux ateliers de méthodologie offerts dans certaines académies, de se rendre aux séances d'accompagnement et de renseigner le dossier de candidature, en particulier le livret descriptif de l'emploi », qui se révèle « lourd, car le candidat doit compléter autant de livrets de 80 pages chacun que d'emplois qu'il a occupés ». Le processus de validation se montre peu économe du temps des candidats : comme le temps du malade en hôpital, le temps hors système du

candidat est ignoré. Quant à la validation des acquis professionnels, elle s'opère avec parcimonie, démontrant la défiance du système à l'égard de toute tâche ou activité effectuée en dehors de son orbite. Il est peu surprenant dans ces conditions, comme l'observent les rapporteurs, que le taux d'abandon en cours de route ne soit pas inférieur à 70 %.

Quant au temps de l'élève dans l'établissement, il peut subir de fortes déperditions, de moins en moins bien vécues et qui deviennent l'une des causes de l'absentéisme. En effet, les emplois du temps visent souvent plus le confort des enseignants que celui des enseignés.

Le temps dans le système éducatif : durée et continuité

Au moins autant que la notion de temps, c'est celle de durée, et de durée strictement encadrée, qui s'attache au système éducatif : les familles ont l'obligation de scolariser leurs enfants de six à seize ans ¹, le redoublement en primaire est limité, le départ vers l'enseignement secondaire doit s'effectuer au plus tard aux douze ans de l'élève...

Dans la pratique, cette durée de dix ans est augmentée des trois ans qui correspondent à l'enseignement préélémentaire, facultatif mais presque systématiquement suivi, et l'on observe une forte tendance du système à conserver ses élèves jusqu'à leur majorité. Dans la réalité, un élève passe donc de treize à quinze ans dans le système éducatif, et parfois plus de vingt ans s'il poursuit des études après le baccalauréat.

Aucune des grandes périodes de sa scolarité n'étant inférieure à trois ans, on pourrait imaginer que la notion de durée, entretenue par l'instauration de cycles pluriannuels, crée un terrain favorable pour celle de continuité, qui semble lui être d'autant plus indissolublement liée qu'elle est aussi un principe fondateur de l'action administrative.

Il n'en est rien pourtant et l'on voit se succéder les mesures avant même leur application intégrale au niveau d'enseignement auquel elles étaient destinées. Cette succession ne s'explique que rarement par l'échec des réformes ainsi entreprises ou par leur inadéquation aux besoins réels du système. On ne peut que partiellement aussi l'imputer au désir des responsa-

1. Quel que soit le mode de scolarisation choisi, à condition que les acquisitions de l'enfant, régulièrement vérifiées, correspondent au niveau de connaissance des élèves de son âge.

bles politiques d'imprimer leur marque sur le système. Plus profondément en effet, cette succession semble être la conséquence d'une perception discontinue du temps, dans laquelle l'avant, le pendant et l'après d'une action n'ont pas systématiquement d'influence l'un sur l'autre mais se présentent souvent comme une succession de moments isolés qui n'offrent apparemment pas tous le même intérêt ni la même valeur.

1. Le temps d'avant l'action ne prépare pas nécessairement l'action

■ ■ La prévision est un exercice délicat

■ *La prévision : une longue marche*

Depuis plus de trente ans, le ministère de l'Éducation nationale a entrepris de se doter de modèles permettant de prévoir les effectifs d'élèves et d'étudiants et, autant que possible, leurs comportements d'orientation, d'ailleurs influencés par les politiques nationale et académiques et l'évolution de l'offre de formation. Si les outils se sont bien sûr affinés, jusqu'à fournir, pour la rentrée 2001 des prévisions d'élèves dans l'enseignement primaire, plus proches du constat final que celles traditionnellement opérées à partir des renseignements communiqués par les directeurs d'école, l'existence successive du service d'informatique, de gestion et d'études statistiques (SIGES), de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) devenue depuis DPD (direction de la programmation et du développement) illustre ce souci constant.

Malgré les progrès accomplis, ces prévisions restent encore incomplètes : toujours dans le primaire, il n'existe, par exemple, aucune base informatique recensant les élèves. Elles ne peuvent pas non plus porter sur les choix que vont opérer les élèves et leurs familles dès lors qu'ils sont en position de le faire : ainsi, évoquant le reflux démographique (partiellement prévu) qui touche les universités, les rapporteurs de suivi de l'enseignement supérieur mentionnent-ils que « les disciplines sont inégalement atteintes, les sciences étant particulièrement touchées. Une université a ainsi perdu 37 % de ses étudiants en six ans. On

peut aussi citer un DEUG¹ “sciences de la matière” qui a perdu, depuis son ouverture en 1993, plus de la moitié de ses étudiants de première année... La licence de physique ne compte plus dans l’université concernée que 14 étudiants, cette année ».

■ *Un exercice sous influence politique*

L’insuffisance des outils et l’imprévisibilité du choix des familles ne suffisent pourtant pas à rendre compte de certaines erreurs de prévision, qui peuvent se révéler importantes, et qui sont imputables à l’intervention volontariste des décideurs, qui « prévoient » souvent ce qu’ils voudraient voir se réaliser.

La préscolarisation des enfants à deux ans est un des exemples de cette politique volontariste menée depuis plusieurs années. Pour augmenter le taux de scolarisation (qui stagne autour de 35 %) de cette classe d’âge, des moyens importants ont été affectés pour faire face à une hausse des effectifs, qui résultait plus du décret que de la prévision, sans pour autant convaincre les familles de se rallier aux objectifs ministériels puisque, comme le constatent les rapporteurs du bilan de la rentrée 2001, « un certain nombre de secteurs géographiques accusent une baisse de la scolarisation des enfants de deux ans », avant de conclure que « les politiques volontaristes des académies ne sont pas toujours suivies d’effet ».

Ce même volontarisme se retrouve dans le maintien de l’offre de formation dans les lycées professionnels, dans le but de freiner l’hémorragie des effectifs. Comme le notent les rapporteurs sur la préparation de la rentrée scolaire 2001, « la chute spectaculaire des effectifs dans les lycées professionnels... aurait dû logiquement entraîner un resserrement considérable des structures et un redéploiement drastique des moyens, notamment en direction des collèges. Ce n’est pas, généralement, le choix qui a été opéré. Dans les prévisions d’effectifs comme dans les structures, les recteurs jouent la carte d’un redressement de la situation ».

Il faut toutefois à ce sujet ne pas oublier que la prévision, dans l’enseignement professionnel, doit également intégrer les perspectives économiques à court terme, susceptibles, selon la

1. Diplôme d’études universitaires générales.

conjoncture, de justifier le maintien de sections peu demandées par les élèves, mais porteuses de débouchés professionnels.

En outre, une politique à moyen terme ne peut que s'appuyer sur un tel volontarisme. Est-il si important, dès lors, que les chiffres d'une rentrée puissent démentir la prévision et qu'une approche technocratique de la gestion des moyens n'ait pas la préférence des recteurs ?

Le volontarisme peut également jouer en sens inverse, en particulier dans le domaine des concours, où le souhait de ne pas proposer trop de postes conduit parfois à sous-estimer les prévisions. Les rapporteurs traitant du recrutement des personnels ITA¹ du CNRS signalent ainsi que « les effets du sous-calibrage [volontaire] des concours externes ont pu être aggravés par les prévisions de départ qui se sont révélées inférieures aux chiffres constatés ».

De manière générale, la substitution du volontarisme à la prévision « neutre » est le fruit d'une décision politique : si les recteurs sont conduits, par exemple, à maintenir une offre de formation importante en lycée professionnel à la rentrée 2001, c'est qu'ils « y sont incités par les directives du ministre délégué à l'Enseignement professionnel ».

Les variations enregistrées dans le nombre des postes proposés aux concours de recrutement, tantôt malthusiens, tantôt largement ouverts, mais toujours en décalage par rapport aux prévisions de besoins, ne s'expliquent aussi que par des considérations politiques².

Il serait aisé d'opposer une prévision sans cesse améliorée à un volontarisme coupé des réalités pour louer la première et blâmer le second mais force est de constater que, **dans le système éducatif, la prévision reste un exercice d'autant plus aléatoire que le volontarisme peut parfois obtenir des résultats**. Les rapporteurs du bilan de la rentrée 2001 constatent ainsi que « l'inspection générale, qui régulièrement stigmatisait des prévisions excessives des recteurs pour les lycées professionnels, sur la base d'un volontarisme souvent

1. Ingénieurs, techniques et administratifs du Centre national de la recherche scientifique.

2. Voir à ce sujet le rapport sur le bilan de la rentrée 2001 en ce qui concerne les concours de professeurs des écoles et le recours aux listes complémentaires.

plus incantatoire que réellement piloté, observe qu'une impulsion ministérielle forte, relayée localement par des mesures concrètes prises en conformité avec ses recommandations, donne un résultat ». En effet, à la rentrée scolaire 2001, « le redressement des lycées professionnels est spectaculaire et se vérifie dans la quasi-totalité des académies, dont les effectifs sont en hausse alors que les prévisions [de l'administration centrale] étaient à la baisse ».

■ ■ L'anticipation dépasse rarement l'analyse pour aboutir à une action

Malgré ses aléas et le brouillage dont elle est l'objet lorsque des considérations politiques sont en jeu, la prévision est entrée dans la culture du système éducatif parce qu'elle permet d'accompagner un mouvement à court et moyen terme et de garantir la bonne exécution du service public d'éducation en utilisant au mieux les moyens. **On pourrait toutefois imaginer que le système éducatif** ne se contente pas de répondre à une situation qui se dessine, mais qu'il **cherche à anticiper les événements**, pour éventuellement infléchir le cours des choses. Or, on constate que c'est rarement le cas, malgré des résultats intéressants lorsque cette anticipation est mise en œuvre. Tout se passe comme si le temps de l'observation ne devait pas obligatoirement déboucher sur une action, qu'il aurait préparée, mais restait un temps clos, uniquement voué à l'analyse.

■ *Le système éducatif, en particulier dans l'enseignement supérieur, a une faible culture de l'anticipation*

Le domaine de la gestion des personnels, qui devrait offrir un champ privilégié à l'anticipation, ne serait-ce que parce que ces personnels doivent inexorablement quitter le système éducatif à un âge limite, est révélateur de l'absence de cette culture.

Ainsi, les rapporteurs du suivi de l'enseignement supérieur, où les établissements ont le pouvoir de décider de la situation des postes vacants d'enseignants chercheurs, notent-ils que « la gestion prévisionnelle des emplois et des personnels enseignants est balbutiante » avant de préciser : « Le premier constat est l'absence quasi générale de gestion prévisionnelle des

emplois et des redéploiements, sinon de manière tout à fait marginale. Les composantes se considèrent propriétaires de leurs emplois et des universités admettent de fortes disparités d'encadrement entre les disciplines sans tenter d'y remédier autrement que par des créations d'emplois... Quelques universités s'engagent timidement dans des redéploiements mais les résistances sont grandes. »

Évoquant le cas d'une université qui a élaboré une méthodologie pour répartir judicieusement le potentiel d'enseignants chercheurs, les rapporteurs remarquent qu'« une mise en œuvre progressive est prévue mais que, comme l'indiquent les responsables du projet, les esprits sont peu préparés à ce changement culturel. La preuve en a été donnée par le conseil d'administration refusant dans un premier temps de classer les emplois vacants... En ce qui concerne les recrutements, là encore les instances centrales se contentent souvent d'avaliser les propositions des composantes et des commissions de spécialistes. Pourtant, certaines universités affichent une politique de recrutement tenant compte notamment des besoins de la recherche... ». L'inertie de l'administration centrale est également soulignée dans le rapport, qui conclut : « Alors que l'on ne cesse d'évoquer les forts départs à la retraite des années qui viennent et les risques qu'ils font courir à certaines disciplines et certaines universités, aucune gestion prévisionnelle n'est en place. Il faudrait sans doute que l'administration centrale montre l'exemple et intègre rapidement cette dimension prévisionnelle dans les campagnes annuelles de répartition des emplois et de recrutement. »

On pourrait expliquer l'inaction du ministère par les risques importants (peut-être surestimés) attachés à une politique d'anticipation, qui aurait pour conséquence de porter atteinte à la situation des personnels enseignants, mais le même défaut d'anticipation affecte les effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur. « La baisse des effectifs étudiants a des effets qui n'ont pas encore été pris en compte dans la politique ministérielle », s'inquiètent les rapporteurs. « Elle provoque une "chasse à l'étudiant" qui se traduit notamment par une multiplication des demandes d'habilitations, en particulier dans le secteur professionnel, et peut se révéler coûteuse et même dangereuse. » Les rapporteurs s'interrogent en effet sur ces nouvelles formations : « Ne contribuent-elles pas à la baisse

des effectifs dans les filières scientifiques classiques ?... Dans le même sens, on constate dans les écoles d'ingénieurs une diminution inquiétante de l'intérêt pour la recherche et la baisse des poursuites d'études en DEA ¹. C'est le renouvellement du vivier des enseignants chercheurs dans les disciplines scientifiques théoriques qui est en question. »

La volonté de préserver la liberté de choix des étudiants, l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur et les investissements croissants des collectivités locales peut expliquer une hésitation qui risque cependant de se révéler rapidement coûteuse et de compromettre l'avenir de certaines universités en perte de vitesse.

■ *Les universités anticipent plus les risques « politiques » que les risques juridiques*

Le rapport consacré au contrôle de légalité dans les EPCSCP souligne de graves irrégularités dans plusieurs domaines, et plus particulièrement celui des droits d'inscription, des examens et du recours aux personnels contractuels, qui ont déjà donné lieu à des contentieux, le plus souvent tranchés en faveur des requérants.

- Les droits d'inscription

En ce qui les concerne, « la jurisprudence a précisé que des rémunérations pour services rendus pouvaient être demandées à condition que les prestations correspondent à un service nettement identifié et ne soient ni nécessitées par les études suivies, ni obligatoires. Il s'agit le plus souvent de photocopies, de photocopiers et d'usage d'équipements informatiques. Or certains établissements rendent obligatoire une contribution [lors de l'inscription] à titre de participation aux droits de reproduction d'œuvres protégées et la notion de "frais annexes" demeure bien souvent imprécise. Mais d'autres, à la suite de recours perdus, se soumettent dorénavant à la règle dégagée par la jurisprudence. On peut regretter », disent les rapporteurs, « dans ce domaine sensible, le silence des rectorats [...], l'insensibilité des responsables aux remarques de la Cour des comptes et même l'inertie des syndicats étudiants. **La remise en cause par les**

1. Diplôme d'études approfondies.

étudiants de la multiplicité et du niveau de ces redevances, dont le caractère facultatif n'apparaît pas toujours clairement dans les documents distribués, **devrait logiquement s'accentuer** ».

De l'avis des rapporteurs, la seule mesure propre à anticiper l'inflation probable des recours consisterait en un relèvement des droits annuels d'inscription, mais ils n'évoquent cette mesure que pour préciser aussitôt que cette question est « taboue » sur le terrain politique.

- Le droit des examens

Ce droit fait souvent l'objet d'une interprétation si abusive que l'on peut dire qu'il est « encore largement méconnu. S'il y a relativement peu de contentieux dans ce domaine », précisent les rapporteurs sur le contrôle de légalité, « c'est que les conséquences des irrégularités sont souvent réglées à l'amiable [...] par ailleurs, la réputation des délais de jugement des recours découragent les intéressés. Le rapport sur les examens et concours souligne cependant que la procédure du référé, très rapide, va accroître l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent les universités, les rectorats et le ministère. Les responsables vont d'ailleurs peut-être mieux mesurer les conséquences éventuelles de leur trop grande légèreté dans le domaine des examens à la suite d'un récent jugement qui a estimé le préjudice résultant de la perte de chance d'obtention du diplôme et le préjudice moral à respectivement 300 000 F et 50 000 F et a condamné l'université à verser 15 000 F au requérant ».

- L'emploi de personnels contractuels dans des conditions irrégulières

Ces recrutements constituent pour l'État une bombe à retardement qu'il est urgent de désamorcer.

« L'importance des effectifs que les universités ont pris la responsabilité de recruter et de pérenniser en violation de la réglementation constitue sans doute l'un des problèmes redoutables que l'État va devoir affronter au moment où il souhaite résorber la précarité dans le service public », soulignent les rapporteurs du contrôle de légalité. « En effet, les mesures de résorption de l'auxiliariat viendront buter sur les pratiques peu incitatives des universités, les contractuels n'ayant aucune rai-

son de tenter les examens professionnels qui risquent d'entraîner leur mutation et surtout de leur affecter un indice de début de carrière bien inférieur à celui dont ils bénéficient actuellement. Enfin les avantages de rémunération accordés aux contractuels sont souvent injustes et dangereux car ils ne le sont pas de manière transparente, ce qui ne contribue pas à créer un climat favorable et motivant pour l'ensemble des personnels IATOS ».

■ *Lorsque l'anticipation est traduite en action, le résultat est pourtant très positif*

« Bien avant les inscriptions, on constate que les enseignants des universités et les étudiants parfois, font l'effort, en plus de leur participation à des salons ou à des journées portes ouvertes, d'aller dans les lycées pour informer directement les élèves et leurs enseignants sur les formations offertes et les exigences des études universitaires », mentionnent les rapporteurs du suivi de l'enseignement supérieur. « Il est même une école d'ingénieurs qui se déplace dans les collèges pour vanter les formations scientifiques auprès des collégiens, ce qui paraît une heureuse initiative pour contrecarrer la désaffection constatée à l'égard des études scientifiques.

« Pour faciliter le passage du lycée à l'université et mieux préparer les lycéens, l'académie de Poitiers organise, dans le cadre du plan académique de formation, des séminaires communs entre enseignants du second degré et enseignants du supérieur sur l'évolution des programmes et les difficultés rencontrées par les lycéens.

« L'université de La Rochelle va plus loin : elle ouvre certains cours aux lycéens et l'une de ses UFR propose d'accueillir les bacheliers à l'université dès septembre, avant la rentrée des cours, afin de leur faire suivre des modules de méthodologie, ce qui pourrait également permettre de déceler précocement des erreurs d'orientation et de préparer des actions de soutien. »

Plus modestement, une bonne anticipation des événements a permis un déroulement correct de la rentrée 2001 dans l'enseignement secondaire : « La rentrée s'est bien passée, dans un climat d'excellentes relations entre l'administration centrale et les académies », soulignent les rapporteurs du bilan de rentrée ; « de nouveaux tableaux de bord ou de suivi ont contribué à une amélioration de la fiabilisation des données et à une

meilleure exploitation des bases. Les personnels ont été nommés à temps et les autorisations de recrutement suffisamment précoces pour être opérationnelles. »

A contrario, l'absence d'anticipation des nombreux désistements qui se produisent après affectation des élèves en lycée professionnel conduit les établissements à pratiquer dans une totale opacité une « chasse au candidat » qu'une procédure de suraffectation, pratiquée dans quelques académies, permet d'éviter.

■ *L'investissement sur la durée, variante de l'anticipation, reste insuffisant*

Pour éviter de décourager les étudiants en situation d'échec dès leurs premiers mois à l'université, plusieurs dispositions ont été prises, dont la semestrialisation, qui permet un bilan rapide et une éventuelle réorientation. Or cette « réorientation en fin de semestre est décevante », constatent les rapporteurs sur le suivi de l'enseignement supérieur. « Elle ne concerne statistiquement que peu d'étudiants : moins de 3 % dans une université, 1 % dans une autre, et s'effectue en général dans des formations proches. Les réorientations vers d'autres établissements (lycées, IUT¹) sont exceptionnelles. Il est vrai que l'investissement des universités en la matière est parfois limité. Si l'une d'elles prévoit bien une semaine en janvier au cours de laquelle siège une commission de réorientation, ce dispositif est peu fréquent et il arrive que les résultats des examens du premier semestre soient connus après le début des cours du second. »

Dans l'enseignement secondaire, l'avis des rapporteurs sur l'affectation en filières professionnelles est encore plus sévère sur l'orientation lorsqu'ils affirment : « **L'IGAENR tient à souligner que le rôle crucial que doivent jouer en amont les chefs d'établissement, les professeurs principaux et les conseillers d'orientation psychologues dans le processus d'éducation à l'orientation se révèle nettement insuffisant et fort inégal selon les académies**, en ce qui concerne l'aide à la valorisation de l'enseignement profession-

1. Instituts universitaires de technologie.

nel. » Mais il s'agit là d'un problème culturel qui dépasse d'ailleurs largement le cadre de l'éducation nationale.

La formation des personnels est un autre « parent pauvre » de l'investissement. « Presque partout, **la formation juridique des gestionnaires**, et plus généralement des acteurs de la communauté universitaire, **semble totalement oubliée dans les plans de formation** académique et locale », regrettent les rapporteurs sur le contrôle de légalité, après avoir relevé nombre de manquements graves à la loi et leurs conséquences juridiques lourdes.

La formation continue est, elle aussi, mal traitée en dépit de ses avantages. « Afin d'éviter les risques de détournements d'étudiants », suggèrent les rapporteurs du suivi de l'enseignement supérieur, qui stigmatisent la chasse aveugle aux effectifs, « l'effort devrait plutôt porter vers des publics qui ne sont pas actuellement à l'université ou qui la quittent en situation d'échec [...]. Toutes les actions qui peuvent être entreprises en faveur de ces publics demandent un investissement non négligeable, à l'exception de la formation continue qui peut, au contraire, apporter des ressources. Mais paradoxalement, alors que beaucoup d'établissements affichent leur volonté de développer une activité de formation continue et que le processus de validation des acquis le facilite, on constate dans les universités les plus anciennement engagées dans ce domaine un fléchissement des effectifs concernés ou, au mieux, une stagnation ».

■ ■ La concertation, institutionnelle ou non, a un statut ambigu

La concertation se situe à la frontière du temps d'avant l'action, qu'elle doit préparer en « déblayant » préalablement le terrain, et du temps de l'action, qu'elle doit accompagner, en permettant d'ajuster continûment celle-ci.

■ *La concertation, une démarche peu adoptée spontanément dans le système éducatif*

Le premier constat que l'on peut faire à son sujet est qu'elle n'apparaît presque jamais comme une phase « naturelle » de l'activité, qu'elle soit administrative ou pédagogique, spontanée ou inscrite dans le service des personnels.

Ainsi, examinant le cas des deux heures de concertation prévues en SEGPA, les rapporteurs observent-ils que « la présence des enseignants de collège [qui accomplissent une partie de leur service dans cette structure] est rarissime... Le commentaire des directeurs adjoints de SEGPA est significatif de l'état des relations. La réponse va du sec « Non » au plus sec « non, refus », au plus nuancé : « non, mais beaucoup d'échanges individuels » ou « interventions ponctuelles si besoin et échanges informels ». Une des explications données à l'absence de ces enseignants est « le manque de moyens », autrement dit l'absence d'une rémunération qui seule justifierait qu'on se penche sur le cas d'élèves en difficulté.

Le contenu même de cette concertation est variable, comme s'il s'agissait presque autant d'occuper le temps que de préparer une action concertée en faveur des élèves : les problèmes comportementaux occupent une grande place, mais seules « quelques heures sont parfois consacrées à la coordination de l'enseignement professionnel et général ». Parfois même, il semble difficile de trouver un sujet de concertation, au point qu'une SEGPA « utilise une partie des heures de concertation pour entraîner à la soutenance orale du rapport de stage », remarquent les rapporteurs.

■ *Une confusion, parfois entretenue, sur l'objet de la concertation*

Si elle sert relativement peu à organiser une action, c'est en partie parce que **la concertation ne réunit pas toujours autour de la table les interlocuteurs qui devraient s'y retrouver**, par exemple une partie du corps professoral, comme on l'a vu.

Mais cela peut être aussi parce que **le rôle des instances de concertation n'est pas toujours clairement identifié**. Examinant la procédure de rédaction des textes relatifs à l'enseignement supérieur, les rapporteurs sur le contrôle de légalité relèvent que cette rédaction, et par conséquent la prescription réglementaire qui l'organise, relèvent « largement [d'un] souci de collaboration. L'écoute des syndicats par le cabinet reste attentive. On observe aussi... que **le poids de la CPU s'est accentué ces dernières années**, souvent avec l'appui du ministre, **alors que son statut** (qui date de 1971) **ne lui confère pas un rôle de cette importance...**

Elle est devenue progressivement le point de passage obligé de la rédaction des textes et elle a pris un réel pouvoir sur leur orientation ».

Dans ce cas précis, le flou entretenu sur le champ de compétences de chaque instance transforme progressivement la concertation en cogestion.

■ *La concertation ne garantit pas la bonne application des textes*

On pourrait imaginer qu'une concertation élargie est la meilleure garantie de la qualité de l'action ultérieure mais cela ne semble pas être toujours le cas, et **la concertation paraît parfois se réduire à une fonction propitiatoire**. Les rapporteurs sur le contrôle de légalité observent : « On peut penser que ce qui a été minutieusement concerté devrait être fermement maintenu sur le terrain. Mais il ne semble pas que le temps consacré à leur négociation soit un investissement qui conforte le respect des textes qui en sont issus. »

Même volontariste et minutieuse, la concertation ne constitue donc pas une garantie de la bonne application des décisions prises à sa suite et on est conduit à s'interroger sur son utilité fonctionnelle.

■ *Une défiance largement partagée*

Loin d'avoir une influence positive sur l'action à venir, **la concertation apparaît souvent comme un gaspillage de temps, voire une entrave au bon fonctionnement des services**.

Ainsi, le comité régional institué par la circulaire du 21 décembre 2000 pour la mise en œuvre du volet recherche des contrats de plan État-région 2000-2006 (CPER) est-il soupçonné par certaines régions de faire prendre du retard aux dossiers qui devront lui être soumis avant l'expertise nationale ; d'autres régions voient en lui une instance susceptible de remettre en cause *a posteriori* les accords entre l'État, le conseil régional et les centres de recherche ayant permis la constitution du CPER.

Les consultations multiples qui entourent la rédaction des textes sur l'enseignement supérieur « peuvent aussi », dit le rapport, « retarder outre mesure la sortie de textes urgents, les surcharger et les compliquer (avec pour conséquence l'inapplicabilité...) et parfois même en faire dériver les intentions. Au cours de cette concertation poussée, les services peuvent perdre la maîtrise de projets dont l'avancement devient chaotique et ne pas reprendre en main la phase d'application ».

On comprend mieux dès lors la réserve marquée par les rapporteurs du suivi académique sur le nouvel échelon infra-académique que constitue le bassin. Après avoir signalé les revendications contradictoires des chefs d'établissement et des syndicats sur le rôle de l'assemblée de bassin, ils concluent : « Une "normalisation" de la composition des assemblées de bassin par un texte officiel risquerait évidemment d'ouvrir la boîte de Pandore et de "rigidifier" des débats marqués dans l'ensemble et jusqu'à présent par une assez grande capacité de franchise. » **C'est dire que la concertation institutionnelle se réduit dans certains cas à des propos convenus** mais peu susceptibles de faire progresser une situation.

Tirant les conclusions de cette perte de temps pour l'action, certains présidents d'université « concentrent les décisions dans le cadre de l'équipe restreinte dont ils s'entourent [...]. Les conseils ne jouent pas leur rôle : rarement réunis, ils sont des chambres d'enregistrement et des choix importants leur échappent : on cite une université dans laquelle un projet de création de filiale n'a pas été discuté en conseil scientifique, où la répartition des primes pédagogiques n'a pas été examinée en CEVU¹ et où les orientations budgétaires ne sont débattues qu'en cabinet ou par le bureau du conseil d'administration. Dans une autre université, les décisions du conseil d'administration sont prises exclusivement à l'unanimité... ».

1. Conseil des étudiants et de la vie universitaire.

2. Le temps de l'action n'est que rarement linéaire

Le temps de l'action se présente rarement comme un flux continu. Comme un courant capricieux, il présente au contraire des « bancs de sable », voire des « bras morts » entre lesquels il circule à une allure irrégulière.

■ ■ Le délai, constitutif de l'action administrative

■ *Des contraintes souvent connues mais délibérément ignorées*

Le délai est la période de temps nécessaire ou dévolue à l'action pour s'accomplir. **Lorsqu'il s'agit d'une action courante, le temps moyen nécessaire à son accomplissement est souvent connu** des familiers de la gestion administrative, qui notent avec un certain fatalisme que le délai de passage au contrôle financier est de « six à huit semaines » (mais il peut y avoir d'heureuses surprises), que « les grandes lignes de la réforme de 1997 dans les universités semblent respectées depuis 1999 environ, soit deux ans après la parution de l'arrêté du 9 avril 1997, temps de latence habituel pour des réformes pédagogiques » et qu'« une mesure pédagogique arrêtée après le 1^{er} janvier pour la rentrée suivante » dans les universités « est toujours appliquée dans de médiocres conditions ».

Cette connaissance fondée sur l'expérience n'empêche nullement que soient fixés **des délais incompatibles avec les diverses échéances du calendrier éducatif**. De manière générale, le délai imparti au déroulement de l'action est trop court, comme le soulignent la plupart des rapporteurs.

Dans certains cas, l'insuffisance de temps résulte de la collision de plusieurs échéanciers ; c'est le cas, en particulier, pour l'affectation des élèves en filières professionnelles, qui se trouve « contrainte à l'excès aussi bien dans ses procédures que dans son calendrier », en raison « des délais nécessaires au déroulement des conseils de classe, à la formulation des décisions d'orientation, aux éventuels appels et à la notification

finale. Il en résulte une forte interdépendance entre les deux opérations [d'orientation, puis d'affectation] qui, contrairement au principe affiché de leur séparation, conduit à des dates de notification parfois si tardives que l'ensemble des procédures et leur cohérence peuvent en être sérieusement affectées ».

Dans d'autres cas, **c'est le délai fixé par les décideurs qui se révèle irréaliste**, comme le relèvent les rapporteurs sur les incubateurs publics en évoquant « des illusions initiales ». « On se doit de mettre l'accent », notent-ils, « sur deux aspects des intentions et de la construction initiales qui, à l'usage, se révèlent illusoire. C'est tout d'abord la durée impartie en 1999 par les décideurs : une durée uniforme de trois ans très courte, trop courte (en tout cas pour des sites nouveaux), qui ne faisait pas assez de cas des lenteurs de réalisation, souvent incontournables en France en dépit des efforts du ministère et des *leaders*¹ : pour convaincre les établissements publics, les partenaires, concrétiser les intentions et les traduire en conventions, choisir la localisation, le responsable, se faire connaître, mobiliser des réseaux et, bien sûr, pour rechercher, étudier, sélectionner, héberger et accompagner les projets. Une autre contrainte de temps est venue se surajouter à la première : l'obligation faite aux structures associatives devant préfigurer la forme définitive de se transformer dans les deux ans à compter de la signature de la convention en une autre forme. »

■ *Le délai, une notion éminemment élastique*

Le délai possède la capacité remarquable et souvent vérifiée de pouvoir s'étirer, avec des conséquences parfois radicalement opposées. Traitant de la contractualisation entre l'administration centrale et les académies, les rapporteurs du suivi académique, qui en dressent le bilan, constatent : « De nombreuses notes des inspecteurs généraux signalent que l'étirement du calendrier de l'opération a nui à sa crédibilité, plusieurs académies considérant alors que cette politique devenait aléatoire et ne se présentait plus comme une priorité. On constate, pour les académies les plus avancées, qu'un délai de presque trois années aura été nécessaire pour conclure. La lenteur du cheminement a eu pour conséquence marquée

1. Les autres partenaires des incubateurs publics, dont les collectivités territoriales.

que l'idée de contrat "a perdu beaucoup de sa force d'adhésion". Dans quelques cas, les discussions avec l'administration centrale se sont effilochées, aucune des deux parties ne semblant s'en émouvoir outre mesure [...]. De nombreuses notes révèlent cependant que des délais importants n'ont cependant pas réduit l'intérêt pour la démarche, intérêt qui ne s'est jamais attiédi... On cite même certains cas dans lesquels les délais importants entre la validation du projet académique et la signature du contrat ont [...] parfois facilité une appropriation par tous les partenaires de l'académie des objectifs essentiels du projet. »

Mais la caractéristique essentielle du délai est qu'il est presque constamment battu en brèche, y compris quand cette violation a pour conséquence de remettre en cause des principes fondamentaux : ainsi, la pratique de l'administration centrale « dont trop de financements sont incertains ou en décalage dans le temps par rapport à la procédure budgétaire annuelle » conduit-elle les universités à sous-estimer leur budget primitif, contrevenant ainsi au principe de sincérité, voire d'équilibre du budget voté.

On constate également que la signature de certains contrats entre les universités et le ministère peut nécessiter des délais allant jusqu'à deux ans (ce qui, pour des contrats quadriennaux est beaucoup) ; ce délai n'est pas sans handicaper les universités qui souhaitent faire évoluer leur offre de formation.

Ce manque de respect des délais est général : chez les décideurs, il traduit une volonté constante de maîtriser le temps administratif ; chez les gestionnaires, il est parfois inévitable, mais parfois aussi encouragé par l'absence de sanction. Tous les acteurs ont profondément la certitude que la plupart des délais sont irréalistes et qu'ils ne sont fixés que parce que le temps de l'action doit être le plus ramassé possible sous peine de se dévaluer en temps de gestion. **Le délai a pour fonction principale de rapprocher, même fictivement, le temps administratif du temps du décideur.** Pour ce dernier, il est également l'occasion d'affirmer son implication personnelle dans le choix d'une action ou de manifester sa prise de conscience de l'urgence que présente une situation.

Il existe pourtant des secteurs où l'action administrative est gouvernée par des calendriers extrêmement précis qu'il importe de respecter si l'on veut éviter de « bloquer la machine » et, au-delà, de provoquer de profonds remous dans la société.

Trois secteurs (ils ne sont pas les seuls) illustrent particulièrement cette rigueur dans le respect des échéances, qui va à l'encontre des analyses précédentes : l'organisation des examens et concours (imagine-t-on les conséquences d'un retard dans l'organisation du baccalauréat ?), le mouvement des personnels enseignants du second degré et la rentrée scolaire.

■ ■ Le gain de temps et le retard, deux facettes du délai

■ *Le gain de temps, une opération au succès incertain*

Il serait inexact de dire que l'administration s'accommode de délais interminables : qu'elle y soit incitée ou qu'elle le fasse spontanément, elle cherche souvent à réduire la durée des actions qu'elle met en place, avec des succès certains.

« De nouvelles procédures d'inscription ont fréquemment été adoptées, qui évitent (ou limitent) désormais l'attente des étudiants », se félicitent, par exemple, les rapporteurs sur l'enseignement supérieur, « et l'on cite de plus en plus de cas de mise en place de dispositifs, temporaires ou permanents, qui permettent aux étudiants de trouver, dans un même espace, toutes les informations dont ils ont besoin, sans se limiter à la scolarité, et d'effectuer toutes les démarches nécessaires. »

Mais dans la plupart des cas, il est difficile de gagner du temps sur une procédure, comme le montre le rapport d'étape qui étudie la mise en place des 150 MF destinés à l'équipement informatique des sections générales dans les LP.

Après avoir constaté le retard considérable pris par cette mesure qui devait entrer en vigueur « dans les meilleurs délais possibles », selon l'expression désormais consacrée, les rapporteurs notent que les gains et pertes de temps ne se sont pas opérés comme on l'imaginait : ainsi, « les recteurs ont été informés de la mesure dès la fin avril [lors d'une réunion de recteurs]. De même, les DAET¹ en ont été informés par le ministre délégué à l'Enseignement professionnel lors d'un séminaire national début juillet ».

1. Délégués académiques aux enseignements techniques.

Le poids de la parole ministérielle n'a cependant pas suffi pour lancer l'opération. « En l'absence de directives écrites », dit le rapport, « la quasi-totalité des recteurs a choisi d'attendre », sans doute autant par prudence que parce que « leurs collaborateurs se mobilisaient à cette période sur la bonne réussite de la rentrée ».

Le gain de temps que l'on escomptait en s'affranchissant de certaines procédures jugées lourdes ne s'est pas non plus réalisé : « La seule académie ayant eu recours à la procédure des marchés d'appel d'offres mettra probablement en place les matériels dans des délais aussi courts que ceux des autres académies », constatent les rapporteurs, et le fait de ne pas avoir associé la direction des affaires financières à l'opération (peut-être pour éviter des remarques qui auraient conduit à réviser la procédure) s'est soldé par des erreurs de procédure et des disparités dans le traitement des crédits délégués. Certaines académies d'ailleurs, soucieuses de s'entourer de précautions, ont procédé à la consultation de commissions dont l'avis n'était pas obligatoire et ainsi perdu du temps.

Dans un contexte administratif marqué par le besoin d'assurance et par le respect des formalités, économiser du temps en gagnant sur la longueur des procédures n'est pas un réflexe et parfois pas une bonne formule.

■ *Le retard et ses fonctions*

Le retard dans l'action administrative dépasse le simple cadre du délai excessif. Il existe bien un retard de ce type, imputable à de multiples obstacles dont aucun ne relève de la mauvaise volonté : ainsi, cette année encore, les rapporteurs du bilan de la rentrée scolaire mentionnent-ils « des retards dans la nomination des AASU ¹ ainsi que dans la prise en charge de leurs traitements, faute de transmission dans les délais des arrêtés de nomination ». Les rapports sont riches tous les ans de ces retards, insignifiants au départ, mais dont le cumul finit par aboutir à des situations tendues.

Mais **le retard est souvent le signe d'une hésitation ou d'une réticence.** Aux responsables universitaires qui « demandent avec insistance à l'administration centrale une

1. Attachés d'administration scolaire et universitaire.

assistance juridique pour les guider sur des terrains pour eux incertains, parce qu'assez nouveaux, ou pour les aider à sortir de situations inextricables parce que très anciennes ou au contraire trop récentes », les rapporteurs sur le contrôle de légalité déplorent qu'il soit opposé un silence persistant. « Qu'il s'agisse de la mise au point des textes et de leur interprétation ou qu'il s'agisse de consultations juridiques, l'une des conditions préalables à la qualité du dialogue est la formalisation plus systématique des rapports du ministère avec les EPCSCP. **Il faudrait en particulier** – on peut regretter d'avoir à rappeler un principe aussi élémentaire – **qu'il soit répondu à tous les courriers dans des délais raisonnables.** »

Lorsque le besoin de clarification porte sur des textes qui, lors de leur rédaction, ont vu certaines dispositions laissées « dans un relatif suspens », le délai de cette clarification ne mérite même plus le nom de retard. Les rapporteurs sur le contrôle de légalité évoquent en particulier le cas du « décret qui doit être pris [...] pour établir la liste limitative des formations de deuxième cycle dans lesquelles l'admission peut dépendre des capacités d'accueil et être éventuellement subordonnée à un concours ou à l'examen d'un dossier. L'absence de texte persistant depuis dix-sept ans à ce niveau a pour conséquence des sélections aussi répandues qu'inégales » déplorent-ils, en feignant d'ignorer les considérations politiques inhérentes à ce type de question...

En vertu de la boutade qui veut « qu'il n'y ait pas de problème qu'une absence de traitement ne finisse par résoudre », **le retard peut aussi, de manière classique, être une façon de régler un problème.** On pourrait ranger dans cette catégorie les retards des recteurs chanceliers à déférer à la juridiction administrative des délibérations illégales de conseils d'administration de certaines universités jusqu'au moment où le délai de recours est épuisé ; mais la règle d'or de ce mode de traitement de la difficulté étant de ne jamais reconnaître qu'on le met délibérément en œuvre, il serait hasardeux de trancher entre l'hésitation et la mauvaise volonté.

Il est certain en revanche que le retard tend de plus en plus à devenir une arme, comme le relèvent, pour s'en alarmer, les rapporteurs du bilan de la rentrée scolaire : « La grève administrative des directeurs d'école, qui refusent pour certains de communiquer leurs prévisions d'effectifs à

l'administration, peut faire des émules et les crispations sur la question de la réduction du temps de travail conduisent les personnels à évoquer l'éventualité de grèves réelles ou plus larvées et sans conséquences financières, comme le ralentissement des transmissions au ministère. »

■ ■ Un temps de l'action marqué par des décalages et des ruptures

Une fois lancée, l'action administrative mène une vie propre, parfois éloignée de ce que ses concepteurs avaient imaginé ou souhaité, mais rarement de façon continue.

■ *Un rythme d'action variable*

Si elle est parfois longue à entrer en œuvre, **l'action peut se dérouler rapidement, mais c'est parfois au détriment de l'équité**. Ainsi, alors que la circulaire d'emploi des 150 MF à déléguer aux lycées professionnels « proposait un mode de répartition tenant compte des effectifs (plus précisément les élèves du niveau V¹), mais aussi de "la dotation en équipement informatique la plus faible ou la moins bien adaptée à de tels objectifs pédagogiques" », certaines académies, et non des moindres, dans l'ignorance des équipements existants et pour ne pas perdre de temps, ont opté « pour le principe d'une dotation forfaitaire » [...]. « Si les modalités de répartition varient », observent les rapporteurs, « il convient de relever que la relative méconnaissance des équipements de lycées, alliée à la nécessité d'agir rapidement, ont conduit à imposer un mode de répartition. » L'action rapide n'a pas de prix, mais elle a un coût.

Dans la majorité des cas, chacun le sait, **le rythme d'avancement de l'action**, une fois déléguée aux services extérieurs ou aux académies, **varie considérablement**, comme on peut en juger par quelques exemples. « Des incubateurs sont installés, d'autres sont encore dans les limbes », lit-on dans le rapport qui leur est consacré ; « la diversité des situations qui, pour chacune d'elles, mériterait d'intéressants développements historiques, rend particulièrement difficiles les

1. Qui correspond entre autre au niveau des certificats d'aptitude professionnelle.

comparaisons et les appréciations... On peut cependant affirmer qu'aujourd'hui, il existe bien dans le paysage trente incubateurs publics en activité, dont la mise en place effective (entre la décision du comité et la signature de la convention) a pris de un à quatorze mois. »

■ *Une continuité mal perçue*

Plus que le rythme disparate de réalisation de l'action administrative, **c'est l'impression de discontinuité qui domine**, en raison du temps qui lui est nécessaire pour produire des résultats.

Replaçant le contrôle de gestion dans le contexte de la modernisation de l'État, relayée par celle du ministère de l'Éducation nationale, le rapport qui lui est consacré retrace les étapes de cette modernisation : la décentralisation et la déconcentration à compter de 1982, puis la modernisation du service public, en particulier avec la circulaire du 23 février 1989 ; la réforme de l'État avec la circulaire du 28 juillet 1995 et les deux mesures prises en 1998 pour pérenniser cette réforme : la programmation des actions de modernisation et la création, par arrêté du 13 juillet 1998, de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) ; enfin, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, instaurant les programmes ministériels comme cadre de la prévision budgétaire et instituant le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat.

Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation nationale a fait évoluer le système éducatif, qui a dû s'organiser pour accueillir une population scolaire et universitaire en croissance de 41 % depuis 1960 et a perfectionné les outils de son évaluation en construisant des indicateurs de résultat ; la reconnaissance de la nécessité de la mise en place du contrôle de gestion est intervenue en 1987 avec la création de la direction générale des finances et du contrôle de gestion, suivie par l'instauration de centres de responsabilité en 1990, le plan de modernisation du service public de l'Éducation nationale en 1991, les mesures du nouveau contrat pour l'École en 1995, puis la création d'une cellule de consultants internes en 1997 et en 1999, et de la mission de la modernisation chargée d'élaborer un plan pluriannuel de modernisation.

À l'issue du rappel historique de la « longue marche » qu'a été la modernisation de l'État et de l'administration de l'Éducation nationale, les rapporteurs constatent que « la précocité relative des initiatives [du MEN] comparée aux actions des autres départements ministériels, la permanence du discours, quelles que soient les sensibilités politiques, ont permis de sensibiliser les esprits à ces questions et d'amorcer les révisions culturelles sur les pratiques administratives », soulignant ainsi la continuité et la cohérence de l'action. « Toutefois », tempèrent-ils, « **il est non moins remarquable que les différentes mesures, fragmentées dans le temps et sans dynamique globale, ont souvent été perçues comme relevant d'un affichage ou d'une sorte de jeu de rôle** ne remettant en cause ni les modes de pilotage ni, tout particulièrement, le management et le processus d'attribution des moyens ».

Le temps de l'action, on le voit, ne s'inscrit donc pas dans un continuum où il succéderait au temps d'avant l'action qui l'aurait préparé. Lui-même ne se présente pas comme « un long fleuve tranquille » et l'action peut aussi bien emprunter – rarement – des rapides que – plus souvent – stagner dans les innombrables bras morts de l'administration ; elle apparaît bien souvent aussi comme une juxtaposition de petites actions, de moments plus ou moins « forts », mais toujours dépourvus de fluidité, quand ils ne sont pas heurtés.

Mais l'action n'en demeure pas moins et elle devrait pouvoir se prêter, une fois achevée, à une analyse rétrospective destinée à éviter ou aplanir des difficultés ultérieures. Or, on constate à l'examen que c'est rarement le cas et que le temps d'après l'action, loin de préparer à une nouvelle action, se présente comme un moment d'une faible utilité dans cette perspective.

3. Le temps d'après l'action est fortement dévalué

Temps d'analyse « à froid » après le feu de l'action, le temps d'après l'action devrait être celui, indispensable, des bilans, des enseignements à tirer et des corrections à mettre en œuvre.

Or on constate que ce temps d'après l'action tend lui aussi à se contracter et à rejoindre, sous une forme ou sous une autre, le temps de l'action. L'évaluation rétrospective est victime d'un désintérêt qui s'étend à ceux qui ont pour mission première de la mettre en œuvre et la réflexion elle-même apparaît comme faiblement valorisée.

■ ■ Le suivi de l'action tend de plus en plus à se transformer en accompagnement

■ *Le suivi, une fonction négligée*

Le suivi se situe à la frontière du temps de l'action et du temps d'après l'action, au moment où le décideur laisse la place au gestionnaire pour écrire une partition dont il a donné le « la » et défini les thèmes principaux.

Le passage du temps du décideur à celui du gestionnaire n'est pas sans incidence car, de même que le temps du gestionnaire est moins respecté et ménagé que celui du décideur, le contenu de ce temps est moins valorisé. Il n'est donc pas étonnant de lire, dans le rapport de suivi de l'enseignement supérieur, que « la préparation du projet et du contrat mobilise désormais largement la communauté universitaire. Un chargé de mission placé auprès du président reçoit souvent la responsabilité d'animer et de coordonner les travaux, des comités de pilotage sont mis en place. Les directeurs d'UFR participent à la procédure, les élus ATOS sont associés à la définition des projets les concernant, les étudiants par la voie de leurs élus et de leurs associations s'expriment sur les projets et ne manquent pas de faire des propositions. **Le suivi et l'évaluation des contrats paraissent moins organisés** », comme si le contrat rédigé était supposé s'exécuter naturellement sans qu'il soit nécessaire de vérifier que la mécanique mise en place « tourne » bien.

Même dans le domaine de la gestion patrimoniale, le suivi matériel ou comptable d'un équipement peine à entrer dans les mœurs. « Sous la pression de la direction de la comptabilité publique », mentionnent les rapporteurs sur le contrôle de légalité, « une politique d'amortissement se met progressivement en place ; on le constate dans tous les établissements visités, timidement le plus souvent mais parfois résolument. Faute de capacité financière, beaucoup se contentent de pratiquer une

dépréciation pour ordre des actifs [...]. En outre, contrairement aux dispositions de l'article 36 du décret du 14 janvier 1994, beaucoup d'universités ne tiennent pas un inventaire permanent de leurs biens mobiliers et immobiliers sous la responsabilité des services de l'ordonnateur. » Ici aussi, **l'achat constitue un moment clos, sans prolongement dans le temps.**

■ *Un terme inapproprié pour une fonction détournée de son objet*

Pour qu'il soit pris en considération, il faut que le suivi d'une action se rapproche le plus possible de son lancement ; mais il est alors improprement nommé car il se résume à un accompagnement de cette action.

C'est le cas du rapport sur le « suivi de la mise en place des 150 MF prévus par la loi de finances rectificative et destinés à améliorer l'équipement des lycées professionnels ». Paru en novembre 2000, soit huit mois après le lancement de la mesure, il répondait à une demande ministérielle du 21 juillet 2000 souhaitant que l'IGAENR puisse « suivre la mise en place de ce dispositif », c'est-à-dire de l'acquisition d'équipements informatiques réservés à l'enseignement général dans les LP. Dans ce premier bilan, les rapporteurs précisait : « En l'état actuel de nos informations, les matériels ne seront au plus tôt en place dans les LP qu'au cours du mois de décembre », et se proposaient « d'avancer les observations et les recommandations qui paraissent opportunes », car, disaient-ils, « à cette date (novembre 2000), l'opération est à peine lancée ; les observations ci-après ne sont donc qu'un constat portant sur les décisions, éventuellement sur les conséquences, qui peuvent découler de cette situation. **De fait, il est trop tôt, à ce jour, pour procéder à certaines des vérifications demandées** par le cabinet (respect des procédures, réception des matériels, mise en route...). En effet les matériels, le plus souvent acquis par les établissements, ne seront en place au plus tôt qu'à la fin du premier trimestre de cette année scolaire. »

Consciente de n'avoir pu « aborder que la première partie de l'opération, la phase de préparation et le démarrage », l'IGAENR proposait de compléter la mission « dans les prochains mois, afin de s'assurer du bon déroulement de l'opération, non seulement dans ses aspects financiers et administratifs mais surtout dans l'analyse et la vérification

d'une mise en œuvre effective dans l'ensemble des lycées professionnels ».

Dans un deuxième rapport, en juin 2001, l'Inspection concluait : « Les équipements ne seront, pour une très grande part d'entre eux, installés et opérationnels qu'à la rentrée 2001, soit plus d'un an après le vote du collectif budgétaire », reconnaissant ainsi que les rapporteurs n'avaient pas eu l'occasion de procéder à la vérification de la mise en œuvre qui était l'objet du suivi. Aucun autre rapport n'a été demandé sur cette question.

Il serait inexact de prétendre que ces rapports ont été un coup d'épée dans l'eau : dans le domaine qui a été le leur, celui de l'accompagnement, ils ont souligné les difficultés de l'opération et formulé des recommandations. Mais un authentique rapport de suivi aurait logiquement dû être effectué à compter de la rentrée 2001, après installation et début d'utilisation de tous les matériels. Un suivi de ce type, conforme à sa vocation, aurait pu apporter une réponse exhaustive aux interrogations du ministre.

Si le suivi, qui porte sur une action récente, dont les développements peuvent encore être modifiés en fonction des conclusions, a de plus en plus besoin d'être contemporain de l'action pour être pris en considération, on peut penser que l'évaluation, qui dresse le bilan d'une action entièrement achevée, aura encore plus de peine à trouver sa place dans le temps du système éducatif et à y être reconnue. Dans les faits, on observe que l'évaluation est de plus en plus vécue comme un moment dépourvu d'utilité.

■ ■ L'évaluation, qui porte sur un temps mort, est vécue comme une perte de temps

L'évaluation entre indifférence et discrédit : nombre de rapports de l'IGAENR font le constat d'une absence de « culture de l'évaluation » au sein du ministère (mais cette faiblesse touche uniformément l'administration française), qu'elle concerne les individus ou les actions. Cette absence de culture, qui confine au désintérêt pour la question, trouve peut-être une partie de son explication dans la place qu'occupe l'évaluation dans le temps administratif.

En effet, si le temps d'avant l'action ne prépare pas nécessairement l'action, il est néanmoins porteur de cette action, même si elle ne doit pas se situer dans sa droite ligne. Le temps de l'action, quant à lui, est fortement valorisé : il est celui des décideurs, de la rapidité (du moins affichée), et, de plus en plus, de l'originalité recherchée, par la succession des réformes.

Le temps d'après l'action est dans le meilleur des cas celui des gestionnaires, qui la font vivre et le plus souvent celui des inspections, qui vont l'analyser. Au temps « palpitant » (au sens organique du mot) de l'action, il substitue un temps de dissection que constitue l'évaluation, un temps, à la lettre, « mort ». Il n'est pas indifférent à ce propos qu'en anglais la même expression *post mortem* désigne à la fois l'autopsie et, en jargon technique, l'évaluation *a posteriori*.

L'évaluation, dans sa démarche rétrospective, réintroduit un temps achevé dans le temps d'une nouvelle action et on comprend qu'elle apparaisse comme une gêne. La mission de contrôle *a posteriori* des actions cofinancées par le fonds social européen sur la programmation 1994-1999 s'est ainsi « déroulée simultanément à la mise en place de la nouvelle programmation 2002-2006 qui, plus que le contrôle, sollicitait l'attention et les questions des interlocuteurs des inspecteurs généraux ».

Quand elle doit être mise en œuvre par les organismes eux-mêmes, la tentation est donc souvent grande de l'escamoter. Ainsi la recommandation de l'administration centrale d'avoir recours à des « *visiting committees* » pour l'évaluation est rarement suivie malgré une pratique réelle de l'évaluation dans le domaine de la recherche.

Plus grave, des opérations d'évaluation qui ont mobilisé une part non négligeable du temps de l'action ne connaissent aucune exploitation, comme le relèvent les rapporteurs sur les SEGPA lorsqu'ils évoquent le recrutement dans ces sections. « Les résultats scolaires sont appréciés à partir des fiches fournies par l'école primaire et d'exemples de travaux réalisés », notent-ils. « Au moment de la constitution des dossiers, **les épreuves nationales des bilans CE2-CM1 ne sont pratiquement jamais utilisées comme référence pour délimiter la population potentielle** et permettre de relativiser les appréciations fournies isolément par les instituteurs. »

■ ■ Le temps de la réflexion occupe une place mineure dans le temps d'après l'action

La réflexion ne se situe pas à un moment précis de l'action mais, dans la mesure où elle s'appuie le plus souvent sur les leçons d'expériences précédentes et qu'elle est en partie une démarche rétrospective, il n'est pas abusif de lui faire une place dans le temps d'après l'action.

Il serait inapproprié de dire qu'on ne réfléchit pas dans le système éducatif. On peut néanmoins observer que la grande réticence à revenir sur une action passée – et donc dépassée –, conjuguée à la pression constante d'échéanciers qui doivent coûte que coûte être respectés, a forgé progressivement une mentalité dans laquelle l'important n'est pas de progresser, mais d'avancer. Dans ces conditions, il est compréhensible que la réflexion passe après l'action, ou s'y dévoie.

■ *Une réflexion subordonnée à l'action*

Pour que la réflexion échappe au discrédit qui frappe les opérations liées au temps d'après l'action, il paraît indispensable à ceux qui l'entreprennent de l'asseoir sur une matière nouvelle, à la fois plus actuelle et plus crédible que celle dont on peut déjà disposer.

La réflexion va donc s'accompagner de la constitution préalable de nouveaux indicateurs et parfois de nouvelles structures, comme les bassins, autant d'opérations préliminaires qui réintroduisent le temps de l'action dans la réflexion, au point parfois de la dévoyer. C'est ce que relèvent les rapporteurs du suivi de l'enseignement supérieur lorsqu'ils remarquent qu'en dépit des efforts « tout n'a pas été fait pour que la réussite des étudiants progresse, en particulier en premier cycle. On a l'impression que le travail considérable d'organisation des enseignements qui a été réalisé à cette occasion a absorbé la communauté universitaire aux dépens d'une réflexion plus approfondie sur les moyens de faire réussir les étudiants ». Le besoin d'agir a orienté la réflexion sur les moyens à mettre en œuvre plutôt que sur l'objectif final qu'ils devaient servir.

■ *Des outils de la réflexion pas toujours performants et globalement sous utilisés*

L'instrument privilégié de la collecte de données est l'informatique, qui procure, comme le dit le rapport relatif au contrôle de gestion, des indicateurs nombreux et de plus en plus accessibles, dans une gamme variée et avec une organisation en bases de données que l'intranet met à disposition des responsables du système et, pour une partie d'entre eux, du grand public.

Ces outils ne sont pourtant pas exploités autant qu'ils le devraient, voire pas du tout. **Ils souffrent en général de la volonté d'exhaustivité** de leurs concepteurs, qui augmente les retards dans leur mise en place et favorise la multiplication de « bogues » qui paralysent le système. Peu soucieux de passer du temps dans la prise en main d'un produit lourd et finalement peu opérationnel, nombre de services recourent à un petit outil local parfaitement adapté à leurs besoins mais incompatible avec les logiciels nationaux, même si l'utilisation de ces derniers a connu une forte progression ces dernières années.

Il faut noter que cette volonté d'exhaustivité n'empêche nullement des oublis, pas plus que le maintien hors du réseau d'information de pans entiers du système : il n'y a par exemple toujours pas de base de données informatisée des élèves du primaire. Et comme le soulignent sévèrement les rapporteurs du bilan qui leur est consacré : « La gestion du dossier des aides éducateurs doit permettre de donner leur pleine efficacité à leur apport au système éducatif et aux actions de formation et d'insertion qui leur sont destinées [...]. Telles sont les bases du contrat sur lesquelles cette politique repose depuis l'origine. Elles exigent une connaissance précise des situations individuelles et collectives qui, à l'ère de l'informatique, ne paraît pas une tâche insurmontable pour une population de 70 000 personnes [...]. Déjà soulignée l'an passé, la nécessité d'un appareil informatique permettant d'obtenir des données statistiques fiables, actualisées en permanence et suffisamment détaillées pour connaître les populations à gérer doit donc être réaffirmée. »

L'autre défaut majeur de ces outils, qui ne relève pas de leur conception, est qu'ils ne sont qu'imparfaitement renseignés. Les rapporteurs sur les aides-éducateurs s'interrogent sur la vérification que les académies devaient opérer avant d'entrer les données dans la base en cours de constitution et doutent qu'elles l'aient toutes menées ; les rapporteurs sur le contrôle de

gestion, après avoir relevé l'abondance et l'accessibilité des données, regrettent pour leur part que « sur le plan technique, il reste à progresser sur les délais d'actualisation des données d'Infocentre qui, pour l'instant, ne sont disponibles qu'à l'année N-1, ce qui ôte beaucoup de leur intérêt pour le pilotage, et explique peut-être pourquoi elles restent si peu utilisées ».

Car les indications fournies par les outils informatiques restent encore peu et mal exploitées : « Il est rare que les directions s'appuient sur des indicateurs pour asseoir leurs décisions de gestion », notent ces mêmes rapporteurs. On aurait pourtant tort de prendre l'effet pour la cause et de dire que c'est l'imperfection des outils qui les exclut du champ de la réflexion : en réalité, c'est parce qu'on attache peu d'importance aux outils qui peuvent soutenir la réflexion qu'on néglige de les entretenir : données partielles, mal vérifiées, mal actualisées, séries fragmentaires, ne sont que la manifestation du désintérêt pour la réflexion et pas la cause. En dépit de la volonté affichée de lui faire une place, la réflexion paraît en définitive si peu utile pour l'action que l'inexploitation de tout le matériau sur lequel elle pourrait reposer ne discrédite pas ceux qui négligent de l'exploiter mais bien la collecte du matériau lui-même : on se plaint des multiples enquêtes destinées à renseigner le système informatique alors qu'il faudrait mettre en cause ceux qui les laissent inutilisées. Il est vrai cependant que ces enquêtes sont souvent redondantes et que le délai pour y répondre n'est pas élastique mais impératif et bref.

La réflexion, qui réclame, pour se déployer, du temps en marge de l'action et qui s'appuie largement sur des bilans, souffre à la fois du discrédit qui s'attache à toute « inaction » et de la dévalorisation liée aux actions révolues. Doublement dépréciée, elle rencontre rarement chez les décideurs un soutien suffisant pour la constitution d'outils qui lui sont nécessaires ; bien au contraire, ces outils eux-mêmes voient rejaillir sur eux l'indifférence dans laquelle est tenue la démarche réflexive.

En conclusion, le temps dans le système éducatif ne se présente donc pas comme un continuum organisé, dont chaque moment a une influence sur le suivant, mais comme une juxtaposition de moments clos sur eux-mêmes, qui ont une logique et des acteurs propres et indépendants. La forte présence des décideurs politiques dans le temps de l'action tend à le valoriser fortement, au détriment du temps d'avant et du temps d'après, qui

ont parfois tendance à se vider de leur fonction de préparation ou de réflexion pour devenir des « temps alibis » dont on n'attend que peu de profit.

Mais le système éducatif est soumis à d'autres tensions que celles qui opposent les différents temps de son action. Il vit en effet au rythme de ses différents acteurs, dont chacun va tenter d'imprimer sa propre scansion au temps du système éducatif.

Le temps dans le système éducatif : le difficile accord des rythmes

La particularité du système éducatif est qu'il accueille massivement ses « usagers » que sont les élèves ; ces derniers vont devoir se plier au rythme du système, qui est d'ailleurs fixé – mais en partie seulement – en fonction des besoins liés à leur âge. Les besoins des « usagers de second rang » que sont les familles ne sont officiellement pas pris en considération, mais on observe que ces familles tendent de plus en plus à les faire reconnaître du système.

À la difficulté de trouver un rythme acceptable pour tous ces acteurs « classiques » du système éducatif s'est ajoutée, depuis plusieurs décennies maintenant, celle de s'accorder aussi avec de nouveaux partenaires dont les exigences, si elles ne sont pas plus légitimes que les autres, ne peuvent être ignorées en raison du poids économique grandissant de ces partenaires dans le système éducatif.

1. La discordance des temps

Le système éducatif est le champ d'un conflit, ouvert ou larvé, mais continu qui, comme tous les conflits anciens, connaît des crises aiguës et des périodes de trêve entre adversaires qui se connaissent bien et ne se surprennent plus.

La bataille des rythmes scolaires, dont les médias se font régulièrement l'écho, n'est que la face apparente de cet affrontement dont l'objet est avant tout d'imposer sa conception de la marche du système en imprimant son propre rythme à la marche du temps.

■ ■ Le temps de l'administration est conditionné par les échéances cycliques du système éducatif

■ *Une action largement consacrée au bon déroulement des échéances*

Le temps administratif vit au rythme des échéances cycliques qui marquent annuellement pour le système l'entrée et la sortie des élèves. Ce sont ces mouvements que les services doivent mettre en musique avec le moins possible de fausses notes, selon une partition complexe et après des répétitions dont certaines débutent deux années scolaires à l'avance.

Ainsi, l'élaboration de la carte des formations – le « menu » de chaque établissement – débute-t-elle, pour l'année scolaire N, au mois de mai de l'année civile N-1, et donc au cours de l'année scolaire N-2, par la préparation des modifications à apporter à cette carte ¹.

Le temps de l'administration réclame donc par nature de la régularité ; toute décision de modification doit être prise longtemps à l'avance et certaines dates constituent des points de non-retour au-delà desquels on risque de désorganiser gravement le système ; l'imbrication des procédures est souvent telle que les grains de sable qui se glissent dans l'engrenage deviennent vite des pierres d'achoppement. « Il faut rappeler les contorsions administratives (ayant parfois entraîné des recours) auxquelles donne lieu la date tardive de la parution annuelle de l'arrêté fixant les droits d'inscription [en université] », disent les rapporteurs sur le contrôle de légalité. « Il n'est jamais publié avant le mois de juillet, pour des raisons d'interministérialité et de calendrier de préparation de la loi de finances. » La nécessité de respecter les règles budgétaires, si elle se heurte à une prise de décisions à la périodicité aléatoire, peut donc conduire les universités à prendre des décisions hasardeuses en matière de droits d'inscription.

Plus grave, « la réduction de la précarité est tributaire de la publication des textes d'application de la loi Sapin », rappellent les rapporteurs du bilan de la rentrée 2001. « Elle prend donc du retard et le sous-calibrage des concours entraîne un sous-recrutement de titulaires et la reconstitution d'un bourre-

1. Voir, dans le rapport général 2001, « La carte des formations : une carte subie ou maîtrisée ? », p. 43.

let provisoire de précaires. » En raison donc d'un retard dans la parution d'un texte permettant de la mettre en œuvre, la loi destinée à faire disparaître les emplois précaires dans la fonction publique – et en particulier à l'Éducation nationale – favorise la réapparition de ces emplois.

Autant que de régularité et de bon phasage dans les décisions, le temps administratif réclame également de la cohérence dans l'application des différentes mesures. Comme le rappelle le rapport sur le contrôle de gestion, « la rentrée 1999 [qui a posé d'énormes problèmes aux services gestionnaires] aurait pu être celle du “zéro défaut” (nonobstant la dérive des surnombres) si deux priorités contradictoires ne s'étaient pas heurtées de front : l'objectif “pas de classe sans enseignant”, clairement affirmé, et, moins explicite mais bien présente, l'interdiction de faire appel à de nouveaux non-titulaires ».

■ *D'inévitables lourdeurs dont les procédures ne sont pas toujours la cause*

Le temps d'une machine vouée à entraîner et faire « tourner » un mécanisme aussi complexe est long et ne peut se mesurer, au minimum, qu'en mois. **Les procédures qui accompagnent ce fonctionnement le rallongent nécessairement.** C'est en ayant présente à l'esprit cette dérive que les rapporteurs qui étudient la vie des bassins de formation ne jugent pas « opportun d'associer de manière institutionnelle les représentants élus des enseignants aux travaux des bassins, qui sont d'abord des lieux de rencontre et d'échange de la “chaîne” exécutive (autorités académiques et chefs d'établissement) et qui ont besoin que la parole n'y soit pas “contrainte” par les jeux de rôles de la “chaîne” consultative, déjà fort abondamment pourvue d'instances de toutes sortes », reconnaissant ainsi que toute procédure institutionnalisée ralentit inévitablement la marche du système.

Mais **il serait abusif d'imputer aux seules procédures la lenteur du fonctionnement.** Les rapporteurs qui analysent les dysfonctionnements du recrutement des ITA du CNRS mettent en relief la responsabilité du choix, opéré au départ, de ne pas prendre de « décision autoritaire ». Faute donc d'avoir défini des règles claires pour ne heurter personne, la notion d'affichage des postes à pourvoir prioritairement est ainsi devenue celle d'un affichage « de consolation » même s'il

n'est pas prévu de pourvoir l'emploi devenu vacant. Le profilage des postes est le fait, quant à lui, de plusieurs personnes et donne lieu à une navette longue. Le choix de la confidentialité pour les demandes de mutation empêche de connaître dans les temps les postes qui vont se libérer... Pour respectables qu'ils soient, ce sont ces principes qui induisent la longueur de procédures qui pourraient, sans eux, être notablement abrégées.

■ ■ Le temps du politique est conditionné par sa brièveté structurelle et soumis au regard des médias

Contrairement au temps de l'administration qui est un temps de construction, le temps du politique est un temps de proclamation : à la lenteur, il oppose un fonctionnement « vibrionnant », avec « la pression quotidienne des cabinets ministériels ». À l'action administrative menée sur une période longue, en vue de la réalisation d'objectifs connus à l'avance, après suivi d'un « chemin critique » difficile à modifier, il oppose des opérations qui réclament une grande mobilité pour un résultat presque immédiat à l'aune du temps administratif.

La pression médiatique tend à accélérer encore le temps du politique ; l'« espérance de vie » politique d'un ministre dépasse rarement trois ans et les médias attendent de lui « du grain à moudre » et à commenter régulièrement. Le temps du politique tend donc à devenir frénétique pour donner, comme le disent les rapporteurs sur le contrôle de gestion « l'impression qu'il se passe toujours quelque chose rue de Grenelle » – quelque chose de nouveau, naturellement.

La pression du temps politique a néanmoins des vertus et une impulsion politique forte peut infléchir heureusement le cours d'une gestion parfois ronronnante et frileuse. Mais elle peut aussi entrer en contradiction avec les nécessités de la gestion et une recommandation politique peut se révéler inapplicable. Il en est ainsi du souci légitime de sauvegarder autant que faire se peut la durée du troisième trimestre de l'année scolaire. Ce souci se heurte aux échéances de fin d'année qui donnent lieu à des ajustements – voire des acrobaties – révélateurs de la difficulté de l'exercice.

Les rapporteurs sur les procédures d'affectation des élèves en filière professionnelle mettent ainsi l'accent sur les com-

promis délicats que les chefs d'établissements doivent trouver pour satisfaire à toutes les exigences.

« La décision d'orientation en fin de classe de troisième, qui conditionne l'affectation, est arrêtée à partir des résultats scolaires de l'élève et/ou de son projet personnel », rappellent-ils. « Elle est connue mi-juin au plus tôt et porte sur un niveau large : redoublement, voie générale ou technologique, voie professionnelle ».

« La juxtaposition des deux dispositifs ¹ devrait théoriquement conduire à une distinction d'autant plus nécessaire que l'orientation est un acte pédagogique alors que l'affectation relève du processus administratif. Le principe de la séparation vise à éviter les effets pervers de rétention ou d'éviction des élèves de la part des établissements d'origine ou d'accueil et, sur bien des points, les procédures respectives concrétisent leur caractère distinct », entre autres « dans le temps, puisque l'affectation succède à l'orientation ».

Cependant, on note qu'« en bout de chaîne les deux démarches se rejoignent et nécessitent des articulations souvent difficiles [...]. Compte tenu des délais nécessaires au déroulement des conseils de classe, à la formulation des décisions d'orientation, aux éventuels appels et à la notification finale, l'affectation se trouve contrainte à l'excès aussi bien dans ses procédures que dans son calendrier ». Si l'on ajoute que la circulaire nationale interdisait en 2001 la tenue des conseils de classe avant le 13 juin, on comprend sans peine que certains chefs d'établissement se soient affranchis de cette dernière prescription ministérielle pour avoir une chance de voir leurs élèves affectés pour la rentrée scolaire suivante.

L'organisation des conseils de classe doit, quant à elle, prendre en compte des exigences inconciliables autant que légitimes, comme le souhait de maintenir le plus longtemps possible l'activité des établissements (en reculant donc les conseils dans le temps) sans faire perdre aux parents la possibilité de faire appel des décisions prises (en leur ménageant un espace suffisant pour saisir la commission départementale idoine) ; la parti-

1. Celui de l'orientation, décidée par le chef d'établissement à l'issue du dernier conseil de classe, contestable par la famille qui peut faire appel, inscrite dans un calendrier national contraignant et celui de l'affectation.

icipation des parents d'élèves, qui implique de placer les conseils en fin de journée, se heurte au besoin de respecter la vie familiale des enseignants, qui limite la plage horaire pour tenir les conseils en soirée.

■ ■ Le temps scolaire est conditionné par le découpage horaire et soumis aux contraintes de l'année scolaire

■ *Un temps fait de ruptures*

À l'exception de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, marqués par une fluidité importante – un seul maître organise par grandes plages les apprentissages et les activités d'éveil – le temps scolaire est un temps fragmenté, et la journée de l'élève, à partir du collège, est marquée par la discontinuité : amplitude variable de la journée de cours, succession des professeurs, succession des enseignements organisés par périodes de cinquante-cinq minutes et parfois alternance des semaines dans l'emploi du temps.

À cette fragmentation du temps de l'étude des collégiens et lycéens s'ajoute pour tous les élèves la fracture des vacances scolaires : loin de respecter l'alternance préconisée de deux semaines de congé pour sept semaines de cours, les vacances, les « petites vacances » surtout, malmènent les écoliers deux ans sur trois au moins. L'examen des calendriers montre ainsi qu'après un premier « trimestre » de trois mois et demi, les écoliers de la zone B, rentrés en 2002 le 7 janvier, sont repartis en vacances de neige quatre semaines après. Leurs camarades de la zone C auront neuf semaines de cours jusqu'aux grandes vacances, mais seulement deux semaines complètes en mai. Aucune des zones ne connaîtra l'alternance pourtant inscrite dans la législation.

■ *Dans les établissements, d'insolubles équations*

L'établissement scolaire est le lieu où vont se croiser les différentes exigences du temps scolaire pour se résoudre souvent par des solutions de fortune.

Les personnels non enseignants sont tenus à un horaire différent de celui des enseignants (1677 heures pour les

ATOS, 1575 pour les aides-éducateurs) et des élèves. S'il est possible de faire intervenir les premiers en dehors des moments où les élèves sont dans l'établissement, il est plus délicat (mais pas impossible) de trouver aux seconds des activités durant les périodes de congés, surtout lorsqu'ils interviennent en primaire.

Les horaires d'enseignants ne sont pas toujours fongibles : on constate par exemple que l'absence de dotation horaire globale commune aux collèges et aux SEGPA crée des cloisons presque étanches et qu'il est difficile de faire glisser une séquence du collège vers la SEGPA (par exemple, pour des cours de langues vivantes).

Le temps du politique et de l'administratif présentent donc des « zones de friction ». Mais le temps dans le système éducatif n'est pas que celui des structures, il est également celui des acteurs. Même si aucun des rapports retenus cette année n'analyse explicitement cette « catégorie » de temps, il paraît difficile de l'exclure, pour ce motif, de la présente étude, d'autant que de nombreux travaux y font par ailleurs référence.

2. Des temps nouveaux : nouveaux rythmes, nouveaux partenaires, nouveaux pouvoirs

■ ■ La contractualisation, un nouveau rythme pour l'action administrative

■ *Une tentative pour moderniser les échéances annuelles*

Une des innovations les plus importantes du ministère pour se moderniser en essayant de rompre la logique de subordination dans les relations entre l'administration centrale et les services extérieurs ou les EPCSCP a été **la démarche de projet, qui a donné naissance à la contractualisation.**

« Aux termes de la loi ¹ », rappellent les rapporteurs sur le contrôle de gestion, « “le **projet** ” définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux. Il précise les activités scolaires et périscolaires prévues à cette fin. Il fait l’objet d’une évaluation. Il indique également les moyens particuliers mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées. »

Cette démarche de projet a d’abord touché les universités ², avec les conséquences évoquées par ces mêmes rapporteurs. « Présente depuis 1990 dans les relations entre la direction chargée des enseignements supérieurs et les EPCSCP, la contractualisation a contribué à faire émerger une politique centrale au sein d’établissements traditionnellement caractérisés par l’importance des forces centrifuges qui se manifestent en leur sein. **Les universités vivent aujourd’hui en grande partie au rythme quadriennal de la signature de leurs contrats.**

« Cette logique de projet s’est naturellement étendue aux académies, avec là aussi des vicissitudes diverses. **Le projet académique s’est généralisé, au moins formellement,** avec la politique de contractualisation mise en place par la direction des enseignements scolaires (DESCO) dans le second degré. »

■ *Un rythme qui peine parfois à entrer dans les habitudes administratives*

Autant qu’un mode de relations nouveau, **la contractualisation instaure un rythme original, fondé sur des cycles de trois à quatre ans.** Mais, sur le terrain, ce nouveau rythme n’est pas encore sensible, en raison surtout du manque de conviction des acteurs chargés de mettre en place et de faire vivre les projets.

« **Le projet apparaît plus souvent comme un exercice obligé,** réalisé par le chef d’établissement, qu’il ne constitue l’expression des choix stratégiques et des priorités de

1. Loi d’orientation du 10 juillet 1989, art. 18 (articles L. 411-2 et L. 421-5 du code de l’éducation), qui rend le projet obligatoire pour les écoles, les collèges et les lycées.

2. Loi d’orientation de l’enseignement supérieur du 26 janvier 1984, art. 20 (art. L. 711-1 du code de l’éducation).

l'établissement adoptés par le conseil d'administration », regrettent les rapporteurs sur le contrôle de gestion. « L'IGAENR a d'ailleurs été amenée régulièrement à souligner le caractère très largement formel des projets d'établissement », rappellent-ils.

La politique de contractualisation avec les académies a fait l'objet d'une première évaluation¹, puis d'un suivi dans les rapports annuels relatifs aux académies. En 2001, cette démarche semblait « recueillir l'assentiment de la plupart des académies ». Les rapporteurs notaient cependant qu'« [elle] est encore fragile, et doit être consolidée, pérennisée, approfondie ; elle cherche une légitimité définitive ».

Cette fragilité est imputable, d'après eux, à l'imprécision du lien entre le contrat et les moyens à lui attribuer. « Il semble bien », observent-ils, « que malgré les notes abondantes et les précisions verbales nombreuses sur cette question, le discours de l'administration centrale sur les “moyens” ait été marqué au départ d'une assez grande ambiguïté. En particulier, il apparaît qu'on n'a pas été assez clair sur la distinction entre les contrats dans l'enseignement supérieur (contrat passé avec un établissement public autonome et accompagné des moyens nécessaires à son exécution) et ceux conclus avec les académies (formalisation d'un accord entre responsables nationaux et locaux sur des priorités et des objectifs). » Il paraît en effet difficile que le nouveau rythme triennal du contrat produise tous ses effets si ce « contrat » n'en est pas un.

■ *Un rythme voué à s'imposer ?*

Dans les universités en revanche, où la démarche est maintenant bien établie², le rythme quadriennal du contrat tend de plus en plus à s'imposer, ce que confirment les rapporteurs du bilan de l'enseignement supérieur. « Le contrat est

1. Voir, dans le rapport général 2000 de l'IGAENR, « Un nouveau pilotage par les projets et la contractualisation », p. 153-163.

2. « La politique de contractualisation a été engagée dès 1982 dans le domaine de la recherche, puis élargie à l'enseignement en 1989. Après avoir perdu un peu de son dynamisme, elle a été fermement relancée par la circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998 » (*in* « Le contrôle de légalité des EPCSCP », IGAENR, n° 01-054 de juin 2001).

bien devenu la référence au sein des établissements et il légitime l'action du président », remarquent-ils.

Allant plus loin, ils soulignent les implications de ce nouveau rythme : « Si les présidents », observent-ils, « sont les véritables porteurs politiques des projets, **il est dommage qu'il n'y ait pas concordance entre le calendrier de leur élection et celui de la contractualisation**. Cela donnerait plus de force et de cohérence à la politique suivie. Autre regret : que la mise en œuvre des orientations adoptées dans les projets et reconnues dans les contrats puisse être contrariée par la politique nationale de répartition des emplois et de la dotation globale de fonctionnement. Le concept de contrat global perd de son sens avec des procédures d'habilitation distinctes et des financements partiels. La situation actuelle affaiblit la portée du contrat et crée une insatisfaction croissante des universités. »

De la même façon, le rapport relatif au contrôle de gestion parvient à la même conclusion sur la nécessité de calquer les procédures existantes dans les académies sur ce nouveau rythme, en notant qu'« il n'y aurait que des avantages à harmoniser les échéances des contrats avec la périodicité des évaluations des académies, pour donner une cohérence globale à l'action ».

En dépit des difficultés qu'il a pour trouver sa place, le rythme du contrat, élaboré par l'administration et compatible par sa durée avec le rythme administratif, devrait sans trop de peine être accepté, à la condition que le contenu du contrat acquière ou garde une véritable crédibilité. Il n'en va pas de même avec celui des partenaires du système éducatif ; dans ce dernier cas, imposition du rythme et imposition des volontés se confondent et la scansion du temps devient un enjeu de pouvoir.

■ ■ Les partenaires du système éducatif ont leur propre rythme

■ *Des partenaires de plus en plus nombreux et variés*

Le système éducatif entretient des relations avec des partenaires, dont les rapporteurs sur le contrôle de légalité dressent un panorama en ce qui concerne les EPCSCP. « Ces dernières années », notent-ils, « les universités se sont vu confier de nouvelles missions et ont été conduites à de nouveaux

partenariats qui ont assez profondément modifié l'étendue et les formes de leurs activités [...].

« Leur mission de formation initiale et continue [...] a pris de l'ampleur du fait de la croissance de la demande sociale de formation validée, qu'il s'agisse de formation professionnelle, de formation continue diplômante, de formation récurrente. Leur mission de recherche les a conduites depuis de nombreuses années (surtout en ce qui concerne les IUT et les écoles d'ingénieurs) à resserrer leurs liens avec les milieux économiques.

« Par ailleurs, progressivement, les collectivités territoriales sont devenues pour les EPCSCP des interlocuteurs majeurs, bailleurs de fonds et partenaires contractuels en ce qui concerne d'abord la recherche, puis la formation continue et la formation professionnelle. Leur rôle a pris de l'importance avec la multiplication des délocalisations d'universités ; leur intervention dans le domaine des constructions universitaires n'a cessé de s'affirmer dans les contrats de plan État-région successifs et dans leur collaboration décisive aux programmations "Université 2000", puis tout récemment "Université du troisième millénaire" (U3M) [...].

« Dans le cadre de la construction de l'espace européen pour l'enseignement supérieur, le système français va devoir à court terme réformer l'organisation des études pour intégrer la formule de l'European Credit Transfert System (ECTS) [...]. »

■ *Des exigences nouvelles*

Pour ne citer qu'un exemple, l'utilisation des fonds destinés aux actions cofinancées par le fonds social européen (FSE) doit faire l'objet d'un contrôle portant sur un volume minimal, à réaliser avant une date spécifiée par un règlement de la commission européenne pour que cette dernière procède au paiement final de ces crédits.

L'augmentation du nombre de partenaires et leur diversité s'accompagnent inévitablement d'intérêts parfois incompatibles avec ceux du système éducatif ; la maîtrise du rythme de marche de l'administration devient dans ces conditions un enjeu de pouvoir.

■ ■ La maîtrise du temps est un enjeu de pouvoir

On ne peut nier « la difficulté, pour de nombreux acteurs, à faire coexister une logique de gestion de projets avec les cadres administratifs français classiques », comme le relève le rapport sur les actions cofinancées par le Fonds social européen, mais dans un système où le temps n'a pas la même valeur selon que l'on est un décideur ou un gestionnaire, la maîtrise du calendrier est un important enjeu de pouvoir car elle impose la prééminence d'un partenaire « meneur de jeu » sur l'autre partenaire, dominé ou neutralisé.

■ *La fixation du calendrier, signe de pouvoir*

La fixation d'un échéancier ou d'un rythme de progression n'est que rarement gratuite, même si, comme on l'a vu, elle peut être irréaliste. Elle est supposée répondre au mieux aux besoins et aux objectifs du décideur.

Mais il peut arriver que les besoins et les objectifs de celui qui définit l'échéancier et de celui qui doit l'appliquer soient contradictoires. C'est ainsi que les rapporteurs sur la mise en œuvre du volet « recherche » dans les CPER¹ soulèvent « le problème du décalage entre la durée du CPER et le rythme de financement par le FEDER² [...]. Des difficultés émergent entre le FEDER, qui exige d'avoir fini les travaux et dépensé les fonds avant la fin de la troisième année après la demande – ce qui suppose, pour les projets importants, que les évaluations soient déjà faites – et les règles de Bercy³ qui imposent de ne pas commencer les travaux, même préparatoires, sans l'arrêté de subvention ».

On voit bien qu'accepter de se plier aux exigences du partenaire implique de renoncer à certains de ses propres principes, ce que l'on peut faire au nom d'intérêts supérieurs. Ainsi, il est en théorie impossible d'inscrire le financement des incubateurs, pour lesquels la subvention de l'État porte sur une durée maximale de trois ans, dans un contrat de plan État-région, dont la durée sera de six ans, mais les rapporteurs notent qu'il y a des exceptions en la matière.

1. Contrats de Plan État-régions ; le rapport analyse les CPER 2000-2006.

2. Fonds européen de développement régional.

3. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

A contrario, la modification du calendrier d'opérations peut n'obéir à aucun autre motif que le désir de montrer « qui commande ». Évoquant ainsi le pilotage de la politique de bassin, les rapporteurs chargés du bilan académique signalent que « des changements de rythme et de conception du projet interviennent, parfois de manière importante, avec les changements de responsables académiques », avant de rappeler fermement : « Compte tenu des enjeux, il serait utile que se manifeste parfois davantage de continuité républicaine. » **La maîtrise de l'échéancier est bien un enjeu et un signe du pouvoir.**

■ *Le brouillage de l'échéancier, un contre-pouvoir*

Il est rare qu'un échéancier qui déplaît soit ouvertement rejeté, sauf s'il est proposé par un élément secondaire de la chaîne hiérarchique.

Son non-respect, délibéré ou non, est en effet l'un des moyens de rétablir son pouvoir sur les événements. Analysant le rôle joué par l'administration centrale dans le rapport du contrôle des actions cofinancées par le FSE, les rapporteurs s'étonnent « que les subventions accordées pour les aides éducateurs aient été notifiées à la fin de l'exercice 2000, pour une opération de 1999 pouvant effectivement se finir à la fin de l'exercice 2000 ».

La redondance d'une action, tout en redonnant la maîtrise du calendrier, peut permettre de « reprendre la main ». La circulaire du 21 décembre 2000, destinée à définir les modalités de mise en œuvre du volet recherche des CPER, instaure par exemple de nouvelles expertises nationales pour « permettre de vérifier la validité scientifique des projets et déterminer les modalités du financement de la part incombant à l'État sans remettre en cause les décisions actées par les CPER sur la base d'expertises initiales ». La précision semble peu convaincante aux yeux des régions, dont certaines « considèrent comme exclue la réexpertise », tandis que d'autres « subventionnent les projets sans attendre les résultats des expertises nationales ». D'autres enfin « expriment leur perplexité à l'égard des expertises vécues comme une résurgence du centralisme ». Du côté de l'administration centrale, la masse des dossiers à expertiser pose un véritable problème, « alors que les moyens sont insuffisants et les experts débordés ». Les inspecteurs, quant à eux, remarquent qu'« il paraît évident à tous que les projets anté-

rieurement reconnus par les CPER doivent, inéluctablement, recevoir, après aménagements éventuels, un avis favorable ». La clé de cette situation est vraisemblablement à rechercher dans la conclusion des rapporteurs qui relèvent que « la direction de la recherche semble peu informée de l'importance des expertises réalisées, au plan local, sous l'égide des régions ».

Les expertises redondantes, qui entraînent de considérables pertes de temps pour tous, sont donc la traduction (sans doute inconsciente) de la volonté d'occuper seul le terrain du pouvoir.

Il existe donc bien une « discordance des temps » dans le système éducatif, et des rythmes qui peuvent se révéler difficilement compatibles. L'arrivée de nouveaux partenaires, tentés d'imposer leur propre scansion du temps grâce à leur poids économique, introduit en outre dans ce jeu délicat des enjeux de pouvoirs qui renforcent la difficulté à trouver un rythme acceptable par tous.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
PREMIÈRE ÉTUDE	
État du système éducatif : quelques éléments de diagnostic et propositions formulés par l'IGAENR.....	5
<i>Chapitre 1 Diagnostic général.....</i>	<i>7</i>
1. L'enseignement scolaire.....	7
• <i>La succession ininterrompue des réformes comme la velléité de tout réformer ont constitué un frein majeur à toute évolution significative du système éducatif.....</i>	<i>7</i>
• <i>Il faut avoir l'« audace » de laisser les initiatives locales se développer.....</i>	<i>10</i>
• <i>Faire toute leur place aux initiatives locales suppose de lever les facteurs de rigidité touchant à l'exercice de la fonction enseignante.....</i>	<i>12</i>
• <i>Faire toute leur place aux initiatives locales suppose des modes de pilotage renouvelés.....</i>	<i>13</i>
• <i>Ces nouvelles formes de pilotage appellent, à la fois, plus de déconcentration et plus de décentralisation.....</i>	<i>17</i>
• <i>Saisir l'opportunité de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances pour modifier les modes de pilotage.....</i>	<i>18</i>
• <i>L'Éducation nationale doit faire toute sa place au débat public et procéder par expérimentation et par appel au volontariat.....</i>	<i>21</i>
• <i>Enfin, à tous les niveaux, l'Éducation nationale doit s'inscrire dans une logique de responsabilités partagées.....</i>	<i>22</i>
2. L'enseignement supérieur et la recherche universitaire.....	24
• <i>Les années 1990 ont été marquées par la croissance massive des effectifs étudiants et un meilleur positionnement de la recherche, dans le cadre d'un dialogue contractuel entre l'État et les établissements.....</i>	<i>25</i>
• <i>Des difficultés subsistent alors que la concurrence se développe.....</i>	<i>25</i>
• <i>Tirer parti de la concurrence devient un enjeu.....</i>	<i>27</i>

Chapitre 2 Synthèse des ateliers	29
1. Réflexion sur le pilotage du système éducatif (animateur : Christian Peyroux / rapporteur : Gérard Lesage)	29
• <i>Le processus de transformation de la gestion du système est inachevé</i>	29
• <i>Au regard de cette analyse, le constat réalisé par l'Inspection générale à la suite de ses missions de terrain n'est pas positif</i>	31
• <i>À partir de ce constat, les préconisations suivantes sont présentées</i>	33
2. Réflexion sur l'organisation de l'enseignement scolaire (animateur : Roger-François Gauthier / rapporteur : François Louis)	37
• <i>Première direction : lever un certain nombre de rigidités dans l'exercice de la fonction enseignante</i>	38
• <i>Deuxième direction : l'établissement scolaire et l'évaluation de son « projet »</i>	42
• <i>Troisième direction : l'orientation dans les formations professionnelles</i>	46
• <i>Quatrième direction : se donner les moyens de mieux mesurer, de la classe au niveau national, les acquis effectifs des élèves</i>	49
3. Réflexion sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et sur le rôle de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche dans sa mise en œuvre (animateur : Pierre Renaudineau / rapporteur : Nicole Lebel)	53
• <i>Le sens et la portée de la loi organique</i>	54
• <i>L'enjeu pour l'IGAENR</i>	55
• <i>Une problématique vaste et complexe</i>	56
4. Réflexion sur l'enseignement supérieur et la recherche (animateurs : Marie-France Moraux et Yves Cottureau / rapporteur : Josette Soulas)	59
• <i>Les années 1990 ont été marquées par la gestion de la croissance</i>	59
• <i>Les champs de la concurrence</i>	63
• <i>Comment tirer parti de la concurrence</i>	66

DEUXIÈME ÉTUDE

**La mise en œuvre du contrôle de gestion
à l'Éducation nationale : bilan, diagnostic,
perspectives** 71

1. La définition du contrôle de gestion 74
2. Une démarche de modernisation continue qui laisse
des acquis certains 75
3. Des pratiques encore éloignées d'un contrôle de gestion
généralisé. 77
4. Des circonstances particulières favorisent la mise en place
de pratiques de contrôle de gestion. 81
5. La généralisation du contrôle de gestion implique
une révolution des pratiques. 83
6. Les propositions 85

TROISIÈME ÉTUDE

**Un système à la recherche d'un nouvel équilibre
entre le souci de l'égalité et les évolutions
nécessaires** 87*Chapitre 1* **Le système éducatif, soumis à des demandes
contradictoires, prouve sa capacité
d'adaptation** 89

1. La discrimination positive l'emporte sur le principe
du traitement égal dans la répartition des moyens
sans parvenir à réduire complètement les disparités 90
 - *La carte scolaire de l'enseignement élémentaire et préélémentaire* 90
 - *La carte scolaire de l'enseignement du second degré* 91
2. L'offre de formation ne corrige pas suffisamment
les inégalités entre les élèves. 93
 - *Les procédures d'affectation des élèves en filières professionnelles doivent
être améliorées.* 93
 - *Les politiques des SEGPA illustrent le degré inégal de motivation
des académies pour traiter un des aspects de la difficulté scolaire* 95

3. L'inégalité de traitement de diverses catégories de personnel en matière disciplinaire	97
• <i>Un cadre juridique unifié</i>	97
• <i>Des pratiques académiques discordantes et un rôle contestable de l'administration centrale</i>	98
Chapitre 2 Les évolutions du système éducatif multipliant les sources de la réglementation et compliquent les conditions de sa mise en œuvre	99
1. L'expansion du système éducatif a conduit l'administration centrale à modifier sa façon de travailler avec les académies	99
• <i>La globalisation part de l'idée qu'une autorité déconcentrée peut mieux répartir les moyens</i>	99
• <i>Les résultats de cette politique sont encourageants en dépit de quelques dérives</i>	100
2. La contractualisation : une démarche difficile mais porteuse de progrès	101
• <i>Une incertitude, progressivement dissipée, sur le sens de la démarche et sur le rôle des partenaires</i>	101
• <i>L'exercice a obligé les académies à élaborer des projets cohérents et l'administration centrale à clarifier sa démarche</i>	102
3. Les nouvelles politiques conduisent à s'interroger sur le bon niveau de la déconcentration	103
• <i>Les risques d'une reconcentration au niveau des recteurs sont souvent évoqués</i>	103
• <i>Le bassin de formation : lieu de convergence et d'impulsion</i>	104
Chapitre 3 L'Éducation nationale : un monde en évolution	107
1. Déconcentration et décentralisation conduisent à clarifier les rôles des diverses parties prenantes	107
• <i>Les objectifs du système éducatif devront être mis en synergie avec ceux des autres administrations de l'État (justice, politique de la ville, forces de police)</i>	107
• <i>Le renforcement des politiques régionales devra être pris en compte notamment pour établir la carte des formations</i>	109
2. La validation des acquis de l'expérience, un progrès source de tensions	110

- *La validation des acquis de l'expérience montre que c'est le contenu même des diplômes qu'il faudra réexaminer.* 110
- *Ce réexamen conduira à s'interroger sur le monopole de la délivrance des diplômes* 112

QUATRIÈME ÉTUDE

Le temps dans le système éducatif 113

Chapitre 1 **Le temps, une valeur plus culturelle que monétaire** 117

1. Une expression non monétaire du temps 117
 - *L'Heure, unité de compte du système éducatif* 117
 - *Une Heure sans contrepartie monétaire* 119
2. Le coût élevé d'une apparence de gratuité 120
 - *La légitimité des besoins l'emporte sur la légalité budgétaire.* 120
 - *Le prix élevé d'un temps imparfaitement géré.* 123
 - *L'absence de rigueur économique conduit au remplacement des repères légaux par d'autres valeurs* 126
2. Une valeur d'essence culturelle soumise à de fortes fluctuations 129
 - *Le temps : un « marqueur » socioculturel* 129
 - *Le temps : un bien souvent gaspillé* 132

Chapitre 2 **Le temps dans le système éducatif : durée et continuité** 137

1. Le temps d'avant l'action ne prépare pas nécessairement l'action 138
 - *La prévision est un exercice délicat* 138
 - *L'anticipation dépasse rarement l'analyse pour aboutir à une action* 141
 - *La concertation, institutionnelle ou non, a un statut ambigu* 147
2. Le temps de l'action n'est que rarement linéaire 151
 - *Le délai, constitutif de l'action administrative* 151
 - *Le gain de temps et le retard, deux facettes du délai* 154
 - *Un temps de l'action marqué par des décalages et des ruptures.* 157
3. Le temps d'après l'action est fortement dévalué 159
 - *Le suivi de l'action tend de plus en plus à se transformer en accompagnement* 160

- *L'évaluation, qui porte sur un temps mort, est vécue comme une perte de temps* 162
- *Le temps de la réflexion occupe une place mineure dans le temps d'après l'action* 164

Chapitre 3 Le temps dans le système éducatif : le difficile accord des rythmes 169

1. **La discordance des temps** 169

- *Le temps de l'administration est conditionné par les échéances cycliques du système éducatif* 170
- *Le temps du politique est conditionné par sa brièveté structurelle et soumis au regard des médias* 172
- *Le temps scolaire est conditionné par le découpage horaire et soumis aux contraintes de l'année scolaire* 174

2. **Des temps nouveaux : nouveaux rythmes, nouveaux partenaires, nouveaux pouvoirs** 175

- *La contractualisation, un nouveau rythme pour l'action administrative*... 175
- *Les partenaires du système éducatif ont leur propre rythme* 178

La maîtrise du temps est un enjeu de pouvoir 180