

Avant-propos

Le rapport 2003 de l'IGAENR devrait être le dernier présenté par l'IGAENR seule. Désormais l'IGEN et l'IGAENR proposeront un rapport annuel commun.

Ce dernier rapport est plus classique dans sa composition que celui de l'an dernier. Il ne prétend nullement, bien sûr, rendre compte de la totalité des travaux réalisés par tous les membres de l'Inspection générale. Il s'agit là d'un choix que l'on voudrait brièvement expliciter dans cet avant-propos. Trois parties dans cette synthèse. Trois coups de projecteurs, deux sur l'enseignement scolaire, un sur l'enseignement supérieur et la recherche.

S'agissant de l'enseignement scolaire, l'analyse porte, très classiquement, sur les deux éléments essentiels du système éducatif : les personnels et les élèves.

Concernant les personnels, trois dossiers : la gestion, le remplacement, la formation. Il est bien sûr inutile d'insister ici sur l'importance de la formation des personnels. Au cours des vingt dernières années, de profonds bouleversements ont caractérisé la formation initiale des personnels enseignants sans que le système ait trouvé un équilibre qui soit l'objet d'un réel consensus. L'axe essentiel du rapport analysé est de chercher à travailler sur toute la durée de la formation, et non de partir de la traditionnelle division entre la formation académique et la formation professionnelle. Les deux autres sujets, traitent de points déjà plusieurs fois abordés dans des rapports de l'IGAENR. Leur place ici relève d'une intention délibérée, car les deux rapports ont volontairement pris appui sur les travaux antérieurs. L'objectif n'était pas ici celui de la table rase, bien au contraire.

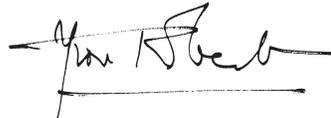
En ce qui concerne la déconcentration de la gestion des affectations et des mutations des personnels enseignants du second degré, trois grandes idées sont à retenir. Premièrement, l'opération est techniquement maîtrisée grâce, en grande partie, au respect des recommandations du rapport de l'IGAENR de 1997, *Déconcentration du mouvement des enseignants du second degré*, qui présentait les conditions de sa réussite. Deuxièmement, cette déconcentration a permis de rapprocher le niveau de la prise de décisions des personnels concernés. Troisièmement, l'essentiel reste à faire pour donner

tout son sens à la déconcentration qui était nécessaire pour inventer une politique de gestion des ressources humaines mais qui ne suffit pas à elle seule à la créer. Il reste à inventer presque entièrement une politique de gestion des personnels qui permette de mieux répondre aux objectifs du système éducatif et notamment, bien sûr, à ceux concernant les élèves qui aujourd'hui ne réussissent pas dans le système scolaire.

C'est sur eux qu'il faut concentrer l'attention des responsables ministériels à tous les niveaux. D'où les choix de la deuxième partie et des questions qui y sont examinées. Les cinq chapitres correspondent pour l'essentiel à des efforts pour mieux prendre en charge les élèves en difficulté. Ces chapitres montrent à la fois les efforts faits, les résultats obtenus, mais aussi les progrès qui restent à accomplir. Ces progrès passent notamment par une politique de ressources humaines mieux adaptée. Tel est le fil directeur structurant de ces deux premières parties.

La troisième partie cherche à faire part de l'apport de l'IGAENR à la réflexion sur les politiques de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'IGAENR estime qu'il n'est pas possible de dissocier ces deux grands champs de l'action publique. Le premier chapitre sur le renouvellement des enseignants chercheurs, problème crucial des années à venir, est là pour le démontrer.

Les deux autres chapitres partent de l'idée que l'importance stratégique de la recherche pour l'avenir de notre pays impose à tous les gestionnaires publics un très grand effort d'imagination créatrice. Trop de réglementation handicape le développement de la recherche. Le travail mené par l'IGAENR en 2002-2003 aura certainement contribué à lever un certain nombre d'obstacles pour que la France tienne mieux sa place dans l'Espace européen de la recherche. Il est indispensable de continuer l'action dans ce sens. De tels travaux justifient pleinement la pertinence de l'extension du champ de compétence de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale à la recherche.



Yvon Robert

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



PARTIE

**La gestion
des personnels
enseignants
du second degré :
mouvement,
remplacement,
formation**

Propos introductif

Les modes de gestion des personnels enseignants et des moyens du second degré ne cessent, soit séparément, soit conjointement, d'être au cœur des problématiques principales du système éducatif au cours de ces dernières années.

Pour ce qui concerne la gestion des personnels, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale (IGAEN) a été conduite, dès 1997, à répondre à une commande ministérielle sur le degré de faisabilité et les conditions de la réussite d'une déconcentration du mouvement des enseignants du second degré au niveau académique ¹.

Dans son rapport général de 1999, l'IGAENR consacrait une place particulière à cette question. On en retiendra déjà, comme premiers éléments évolutifs, que, face à ce « tournant majeur », les services académiques apparaissent bien être les acteurs essentiels du changement et que s'amorcent les prémices d'une **gestion plus qualitative**, notamment par un effort d'information et d'accueil des enseignants et une meilleure transparence des données et des procédures susceptibles de favoriser le dialogue social. Ceci dans un contexte où la dimension « gestion des ressources humaines » commençait à retenir l'attention ².

La reconnaissance de cette « valeur ajoutée », tout à fait fondamentale pour conforter la réforme, se doublait du constat que l'ensemble des services centraux et académiques s'attachaient, ainsi que les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), à travailler mieux et autrement.

1. Cf. rapport *Déconcentration du mouvement des enseignants du second degré : conditions de la réussite*, coordonnateur : J.-F. Cuby, La Documentation française, décembre 1997.

2. Cf. rapport IGAENR, *La gestion des ressources humaines : du mythe au quotidien*, avril 2002, rapporteur : J.-F. Cuby.

Enfin, en avril 2002, l'IGAENR a, dans son rapport n° 02-023, répondu à la lettre de mission ministérielle du 31 août 2001 portant sur « le bilan de la mise en œuvre de la gestion académique du mouvement national des enseignants des lycées et collèges »¹.

À ces travaux thématiques s'ajoutent les observations périodiques relatives **aux rentrées scolaires** (préparation et bilan) menées dans le cadre du suivi des services académiques dont on constate qu'une large partie est systématiquement consacrée à la question de la gestion des moyens et des personnels.

La rentrée scolaire est à plusieurs titres un moment crucial qui impose des contraintes pérennes de calendrier dans un contexte en perpétuel changement.

Dans son rapport général 2002, l'IGAENR ne manquait pas de rappeler que, « si la préparation de la rentrée scolaire est un exercice techniquement rodé, il n'en est pas moins, à chaque fois, un exercice "à risques" ». Elle ajoutait : « Lors de la rentrée scolaire 1999-2000 dans le second degré, s'est posée la question de l'impact définitif du mouvement national à gestion déconcentrée dans un contexte où la multiplication des titulaires académiques (TA) dans des disciplines ne correspondant pas aux besoins aurait fini par créer une surconsommation de moyens sur le chapitre budgétaire des emplois, tandis que la décision de réemployer tous les maîtres auxiliaires (MA) augmentait le déséquilibre et imposait de trouver un financement correspondant. Par ailleurs, il faut rappeler que la déconcentration du mouvement des personnels enseignants a profondément modifié les relations entre la direction des personnels enseignants (DPE) et les académies, ces dernières devant, pour cette rentrée 1999-2000, se livrer pour la première fois en vraie grandeur à un exercice délicat de gestion prévisionnelle leur permettant d'exprimer leurs besoins d'enseignement et de remplacement de façon fine et par discipline. »

Au-delà de ces caractéristiques apparues au cours d'une année déterminée, l'IGAENR note plus généralement que chaque rentrée scolaire apporte son lot de spécificités qui sont autant d'obligations d'adaptation de la part des gestionnaires et

1. Cf. rapport IGAENR, avril 2002, J.-L. Claverie, F. Louis, N. Thomas.

que les responsables du mouvement national déconcentré des personnels enseignants n'échappent pas à cette règle.

Le calibrage du recrutement apparaît comme l'élément clé du dispositif et ses variations vont fortement conditionner la gestion des moyens et des personnels.

Dans sa partie consacrée à la mise en œuvre du contrôle de gestion à l'éducation nationale (*cf.* rapport général 2002), l'IGAENR tenait à rappeler que le calibrage du recrutement effectué par l'administration centrale ne donnait pas les résultats attendus et révélait l'existence d'objectifs contradictoires entre gestion de personnels et gestion de moyens : « 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 est recruté d'enseignants titulaires par la voie des concours externes. [...] 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 [...] et des surrecrutements qui s'affranchissent des limites budgétaires [...]. »

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, dans toutes les académies, un vivier de personnels contractuels gérés comme les MA dont tout nouveau recrutement reste interdit.

C'est dans ce contexte que l'IGAENR a établi en avril 2002 le rapport portant sur le bilan de la mise en œuvre de la gestion académique du mouvement national des enseignants des lycées et collèges.

Bilan de la mise en œuvre de la gestion académique du mouvement national des personnels enseignants des lycées et collèges

1. Les principales modifications structurelles

Conformément aux engagements pris par l'administration centrale dans la charte de la « déconcentration », ces modifications interviennent sans remise en cause des deux grands principes qui régissent les règles de mutation :

- celui du **volontariat**, puisque le recteur ne peut procéder à des changements d'affectation qu'en cas de suppression de poste et selon la procédure très encadrée de « mesure de carte scolaire » ;
- celui du **barème** dont l'application systématique, bien que non obligatoire, garantit l'égalité de traitement à laquelle chaque enseignant a droit dans le cadre du dialogue paritaire administration/représentants élus du personnel.

Le rappel de ces principes ne doit pas masquer l'ampleur des changements intervenus.

■ ■ La procédure déconcentrée

La déconcentration du mouvement des personnels enseignants du second degré appelle deux observations préalables.

■ *Cette déconcentration en matière de gestion des personnels prolonge celle relative à la gestion des moyens*

L'introduction de ce parallélisme induit une cohérence d'ensemble et efface le clivage personnels/moyens qui a longtemps caractérisé notre administration.

Il génère de profondes transformations pouvant aller jusqu'à une contractualisation entre l'administration centrale et les académies portant aussi bien sur les moyens que sur les personnels.

■ *Cette déconcentration introduit, à l'instar du processus de décentralisation, un système de compétences partagées*

La caractéristique principale des nouveaux modes de fonctionnement est bien, en effet, l'obligation faite à l'un des partenaires de ne prendre aucune décision sans avoir au préalable apprécié l'incidence que cette décision pourrait entraîner pour l'autre partenaire.

Ce nouveau type de relations entre l'administration centrale et les services académiques les fait fortement évoluer jusque dans leur organisation.

L'élément essentiel dans la nouvelle procédure déconcentrée est que désormais le recteur prononce une affectation à titre définitif (le concept d'affectation à titre définitif pouvant conduire à méprise, il convient de parler plutôt désormais d'affectation stable en établissement) pour chaque titulaire, quel qu'en soit le support, en établissement ou en zone de remplacement, l'administration centrale se réservant la gestion du flux académique sur la base de travaux de gestion prévisionnelle pilotés par la direction des personnels enseignants et effectués par les académies.

Cette déconcentration a entraîné d'importantes modifications de calendrier puisque l'affectation sur poste peut prendre en compte désormais toutes les vacances de postes connues dans l'académie jusqu'à début juin pour le mouvement intra-académique et, fin août/début septembre, pour les derniers ajustements. L'ensemble des opérations est donc plus ramassé dans le temps et se termine deux mois plus tôt, mais toutes les causes d'ajustement tardif ne sont pas éliminées car

les « déperditions estivales » demeurent importantes dans certaines académies.

Les opérations de mouvement, dont le but, en fin de compte, est d'abord de couvrir les besoins de tous les établissements tout en faisant en sorte que l'affectation des enseignants satisfasse le plus possible leurs vœux de mutation, doivent répondre à plusieurs objectifs :

- stabiliser un maximum d'enseignants sur des postes « définitifs » ;
- affecter le plus tôt possible, à titre provisoire, les titulaires sur zone de remplacement, les maîtres auxiliaires garantis d'emploi (MAGE) et les contractuels ;
- permettre aux chefs d'établissement d'assurer aux élèves la présence des enseignants dès la rentrée scolaire.

■ ■ Ces opérations se déroulent en deux phases

■ *La phase interacadémique de gestion des flux entre les académies et de répartition des nouveaux titulaires*

Dans cette première phase, le ministre procède, après avis des instances paritaires, à la désignation des personnels changeant d'académie ou en réintégration, à celle des nouveaux titulaires et à l'affectation des professeurs de chaire supérieure. Les critères de classement des demandes prennent en compte la situation de l'intéressé, matérialisée sous la forme du barème qui permet de départager les candidats.

Ce qui prédomine, désormais, pour la DPE, c'est donc un accroissement sensible de ses fonctions de pilotage.

■ *La phase intra-académique d'affectation de chaque titulaire sur un poste*

Dans cette seconde phase, le recteur affecte sur un poste les titulaires qu'il a reçus par le mouvement interacadémique, ainsi que ceux qui souhaitent changer d'affectation à l'intérieur de l'académie.

La dotation horaire globale (DHG) notifiée à l'établissement est répartie en postes définitifs et en postes provisoires pour la durée de l'année scolaire seulement.

Des blocs de moyens provisoires (BMP), pouvant aller jusqu'à un service complet de 18 heures, sont constitués à partir des heures libérées par les rompus de temps partiels, les congés de fin d'activité (CFA) et les cessations progressives d'activité (CPA).

Chaque candidat peut formuler une vingtaine de vœux portant, soit sur des établissements, soit sur des communes ou des regroupements de communes, soit encore sur un département, sur toute l'académie ou sur une zone de remplacement.

Lorsqu'aucun des vœux exprimés ne peut être satisfait, il est procédé à une extension de vœux ou, dans certains cas précis, à une affectation sur un poste.

■ ■ Une procédure qui s'est ajustée au cours des années

■ *Première année du mouvement – 1999-2000*

Grâce à la mise en place de dispositifs particuliers : outil SIAM (système d'information et d'aide aux mutations), livrets et guides pratiques de mutation largement diffusés, cellules d'accueil et mobilisation des réseaux des DRH, **un grand nombre de « titulaires académiques »**, qui étaient obligés auparavant de participer chaque année au mouvement national, **ont pu être stabilisés dès la première année.**

■ *Deuxième année du mouvement – 2000-2001*

Une meilleure gestion du calendrier, qui a permis de « boucler » le mouvement interacadémique mi-avril et le mouvement intra-académique le 1^{er} juillet, ainsi que de nouvelles mesures, dont notamment la déconcentration sur les académies de certains postes spécifiques devenus PEP III, ont conduit à **une augmentation sensible des demandes** qui sont passées de 88 200 (hors TA) à 97 930, soit **+17,5 %**, avec **un taux de mutation pour les titulaires de 59 %.**

■ *Troisième année du mouvement – 2001-2002*

La création des PEP IV (postes à exigences particulières) dans les trois académies de la région Île-de-France a contribué à

améliorer la situation des deux académies déficitaires, Créteil et Versailles. En revanche, les moindres résultats du mouvement ne peuvent être imputés à la déconcentration puisque essentiellement à l'insuffisance des recrutements par rapport aux sorties définitives.

Sur les trois années qui viennent de s'écouler, on peut – et même on doit – faire ressortir que l'administration de l'éducation nationale a eu à conduire une opération d'envergure dans des délais records. D'autant que le mouvement national à gestion déconcentrée a concerné, en termes de gestion collective, des effectifs (presque 100 000 sur un total de 300 000 enseignants) sans commune mesure avec ceux d'autres administrations de l'État. Pour autant, l'éducation nationale l'a mené à bonne fin et dans le calendrier incompressible de la rentrée scolaire.

2. Les éléments les plus saillants dans le bilan des trois premières années

■ ■ **Au niveau national : l'amélioration de la gestion prévisionnelle, l'émergence d'une fonction de pilotage par l'administration centrale et l'anticipation du calendrier**

■ *Le calibrage du mouvement interacadémique et la gestion prévisionnelle*

Le premier exercice de calibrage du mouvement interacadémique a été engagé dans le cadre de la préparation de la rentrée 1999, sur la base d'une application informatique nationale « GPP dynamique » qui venait d'être conçue pour une approche rectorale des besoins de recrutement à moyen terme et qui garantissait que les modalités de calcul des besoins en personnels étaient identiques pour toutes les académies ; la solution consistant à effectuer des requêtes appropriées sur la base EPP (emploi/postes/personnes) avait été écartée pour des raisons de fiabilité et d'actualisation des bases académiques.

La première utilisation de GPP dynamique (gestion prévisionnelle des personnels) s'étant avérée assez décevante, une

application remaniée a été ensuite utilisée, puis abandonnée en octobre 2001.

Le calcul des besoins s'effectue désormais selon une démarche pragmatique fondée sur des requêtes pratiquées sur la base académique EPP dont la fiabilité s'est améliorée dans la mesure où les académies y avaient intérêt pour éviter l'incidence d'estimations erronées sur leur propre gestion.

Finalement, en liaison avec la DPE, et pour ce qui la concerne, la direction de la programmation et du développement (DPD), quelques rectorats ont conduit une réflexion qui a abouti à une meilleure appréciation des besoins. Des échanges interacadémiques, qui continuent d'ailleurs à être organisés par l'administration centrale, ont permis d'améliorer la démarche méthodologique. Chaque académie est maintenant en mesure de justifier ses demandes de façon précise et le dialogue avec la DPE s'effectue désormais sur des bases communes.

■ *L'évolution du contexte et des outils a affirmé la fonction de pilotage de la DPE au détriment de la gestion directe*

La DPE, qui consacrait auparavant une grande part de ses activités à la gestion du mouvement national, doit maintenant apporter des réponses à l'expression des besoins en personnels des académies. Pour atteindre ce nouvel objectif, il lui faut organiser, notamment sur les aspects quantitatifs mais aussi qualitatifs, un dialogue fondé sur des données fiables issues des systèmes d'information existants. D'autant que sa démarche s'inscrit dans un contexte sensiblement différent, marqué par l'insuffisance du nombre de titulaires qu'elle affecte dans les académies. Ce renversement de tendance s'est traduit à la rentrée 2001 par la vacance de 3 000 emplois d'enseignants titulaires sur le chapitre 31.93, la DPE n'ayant pas été en mesure de couvrir au mouvement 2001 l'ensemble des besoins en personnels titulaires exprimés par les trente académies.

Pour le mouvement et la rentrée scolaire 2002, l'IGAENR notait que la DPE ne pourrait pas davantage couvrir l'intégralité des besoins résultant des départs à la retraite et de l'ensemble de l'évolution de la carte des formations, même si le calibrage des divers concours avait été revu à la hausse, d'autant plus que

certaines d'entre eux, organisés pour stabiliser les contractuels, n'augmentaient pas le potentiel effectivement disponible.

Pour couvrir l'intégralité des besoins, il allait donc falloir permettre aux académies de recruter des non-titulaires, après recensement précis et dans des limites compatibles avec les équilibres budgétaires globaux.

Pour assurer son rôle de pilotage, la DPE s'appuie désormais sur des données fiabilisées et a mis en œuvre un ensemble de requêtes normalisées dont les résultats ont reçu un label quasi officiel. Les rectorats, associés à la démarche de la DPE, ont compris l'importance des résultats affichés dans les différents tableaux de suivi. Manifestement, les outils de la DPE constituent un élément de fiabilisation des bases parce qu'ils requièrent en effet davantage de rigueur et d'efficacité ; ils permettent également à l'administration centrale de mieux analyser ses propres critères. De plus, l'élaboration de ces « tableaux de bord » repose nécessairement sur une étroite et opportune collaboration entre les trois directions du ministère et les services académiques.

Ainsi, l'actualisation des bases devient progressivement un souci constant, et les fondements du dialogue nécessaire entre la DPE et les académies sont pratiquement en place. Sous cet angle des techniques de gestion, il faut convenir – et souligner – que **la déconcentration du mouvement accélère la modernisation des services.**

■ *Un calendrier plus avancé pour le mouvement interacadémique conduit à des gains de temps appréciables, notamment pour un déroulement ultérieur de la phase intra-académique*

Dès la deuxième année de la gestion déconcentrée (rentrée de septembre 2000), l'expérience acquise et une meilleure maîtrise du calendrier ont permis de boucler le mouvement interacadémique à la mi-avril et le mouvement intra-académique avant le 1^{er} juillet.

Pour le mouvement 2002, le calendrier a été encore avancé, de sorte que la saisie des vœux a commencé dès le 5 janvier 2002.

Cette anticipation a bouleversé les modalités habituelles de gestion des postes et des personnels en déconnectant totalement – pour la première fois – la gestion du mouvement

interacadémique, d'un côté, et l'allocation des moyens d'enseignement de la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), ainsi que les mesures concernant les modifications de l'offre de formation scolaire prises au niveau académique, de l'autre.

■ ■ La gestion du nouveau dispositif déconcentré : un des éléments du développement de la gestion des ressources humaines

La déconcentration du mouvement a clairement rapproché les gestions collective et individuelle des personnels.

■ *Un dispositif initial tourné vers l'information, l'accueil et la gestion qualitative*

La déconcentration du mouvement n'apparaît pas comme une simple mesure administrative, mais comme l'expression d'une volonté de promouvoir une gestion plus qualitative des personnels enseignants : la « gestion des ressources humaines ».

Une vigoureuse campagne d'information, la mise en place de nombreuses cellules d'accueil et la mobilisation des réseaux des directions des ressources humaines (DRH) qui se sont impliqués dans des comités de pilotage sur le mouvement national à gestion déconcentrée, la définition des PEP, les affectations de stagiaires, l'action sociale, voire les dispositifs de remédiation, en sont autant de signes.

■ *L'outil de simulation SIAM : une organisation opérationnelle au service de l'enseignant usager*

Ce logiciel, plus convivial et ergonomique, interactif, permet aux candidats au mouvement d'estimer leurs chances de mutation ; ce nouveau service a assis son succès.

■ ■ La phase intra-académique du nouveau dispositif : un rôle plus déterminant joué par l'échelon académique

À moyens constants, les académies ont su relever le défi de la déconcentration du mouvement des personnels enseignants.

■ *Une maîtrise plus réelle par l'autorité académique
des affectations en établissement*

- La question délicate et spécifique des blocs de moyens provisoires

La plupart des BMP sont des mesures d'adaptation fine de la DHG aux besoins des établissements. Leur gestion nécessite un ajustement des structures qui rend difficilement évitable la progression des services partagés.

De ce fait, la plupart des académies essaient d'en réduire le nombre ou, à tout le moins, de ne pas constituer des BMP inférieurs à un demi-service.

Par ailleurs, afin d'éviter autant que possible des déperditions de potentiel en personnel, dues à des affectations sur des BMP ne permettant pas une occupation à temps plein des personnels concernés, les services académiques s'efforcent de procéder à leur regroupement.

Il est évident qu'une implantation la plus précoce possible des BMP entraîne des économies dans les affectations. L'opération nécessite une coordination serrée entre la DPE des rectorats et les DOS du rectorat et des inspections académiques. L'idéal d'une fin des opérations avant le mouvement intra-académique ne paraît pas réaliste actuellement. Mais une approche limitant au minimum les ajustements de rentrée semble envisageable dès le début juillet. C'est en tout cas un objectif que devraient se fixer les services académiques pour une meilleure adéquation entre le potentiel en personnel qui doit être affecté et l'enveloppe des moyens disponibles.

- Un plus grand nombre de postes définitifs offerts au mouvement

Comprenant désormais deux temps, le nouveau dispositif de gestion des mutations offre un avantage appréciable : il permet d'offrir au mouvement plus de postes définitifs. En effet, bien que toujours très serrés, en particulier en juillet où se télescopent les mesures d'ajustement des structures et les affectations au mouvement intra-académique, les nouveaux calendriers ont permis **une augmentation considérable des postes offerts au mouvement : +49 % depuis 1998.**

- La gestion au bon niveau des changements d'établissement au sein d'une même académie et la stabilisation de titulaires académiques

Les changements d'établissement au sein d'une même académie ne relèvent plus du niveau national, ce qui constitue un des acquis les plus évidents de la déconcentration.

La déconcentration du mouvement a permis de faire fortement progresser les nominations de titulaires en établissement qui sont passées de 28,8 % en 1998 à 42,6 % en 1999.

Un bilan statistique effectué par la DPE, comparé sur trois ans, du mouvement intra-académique montre à la fois **une augmentation significative des demandes** (en 2000 +21,9 %) et **des taux de satisfaction des titulaires mutés conformément à leurs vœux** (de 34 % en 1998 à 72 % en 2001). Mais il s'agit ici d'une statistique globale fortement influencée par les résultats de certaines catégories de personnels.

- La volonté d'éviter, autant que possible, l'affectation de contractuels sur postes vacants

Dans le cadre de la phase intra-académique, la préoccupation majeure des rectorats est de pourvoir en priorité les postes en établissements pour éviter le recours aux non-titulaires sur postes vacants.

Pour atteindre cet objectif, les services académiques recourent notamment à la procédure d'« extension de vœux » sur un mode analogue à celui utilisé dans le cadre de la phase interacadémique. Ce traitement « par défaut » prévoit, en principe, d'examiner en premier lieu les affectations possibles dans des postes en établissements.

- Des affectations plus précoces, à la satisfaction unanime des chefs d'établissement

L'avancement du calendrier et les efforts de gestion académique ont permis une couverture de la quasi-totalité des postes à la rentrée scolaire. La différence, par rapport au dispositif antérieur, n'est pas mince aux yeux de nombreux chefs d'établissement qui mettent à profit la précocité et la fiabilité des informations relatives aux mutations et affectations pour établir des emplois du temps plus satisfaisants et nouer des contacts avec les nouveaux personnels avant la rentrée.

■ ■ De réelles avancées dans la gestion qualitative

■ *Les problèmes de gestion de personnel sont mieux pris en compte par l'institution*

Un dialogue personnalisé et une approche moins anonyme des situations permettent aux enseignants de découvrir un « visage de proximité » de l'administration académique.

La mise au point d'outils et la mise en place de nouveaux dispositifs ont permis d'instaurer une approche plus qualitative.

Cette « humanisation » de l'administration s'est accélérée, généralisée, et elle s'est étendue aux réponses individuelles à des demandes de conseils, de projet de carrière ou de stratégie de mutation.

■ *La gestion facilitée des situations de personnels en difficulté*

S'agissant de la gestion des situations d'enseignants en difficulté, on constate de plus en plus que les services académiques essaient de mettre en place des dispositifs de prévention des situations à risque en demandant aux personnels d'encadrement de détecter les cas qui peuvent justifier une aide de la part de l'institution.

Des solutions existent : formations spécifiques, tutorat, aide psychologique, médicale ou sociale, bilan de compétence, mutation (l'affectation sur un autre poste pouvant être le remède approprié). Il est clair que le niveau académique est le mieux placé pour organiser et assurer un tel suivi.

■ *La prise en considération de caractéristiques spécifiques pour certains postes et de situations personnelles*

Lors de la seconde phase, celle du mouvement intra-académique, l'adéquation qualitative entre les postes et les personnes s'est améliorée : de fait, l'échelon académique connaît nettement mieux que le niveau national les particularités des postes à pourvoir, tout spécialement des postes à exigences particulières (PEP), d'une part, et les caractéristiques des enseignants, d'autre part. Les rectorats sont ainsi mieux placés pour

apprécier concrètement les situations et, globalement, l'affectation des personnels a gagné de ce fait en qualité.

En outre, à la suite de l'entrée en vigueur du mouvement déconcentré, le simple fait que le dialogue est devenu beaucoup plus étroit entre les gestionnaires académiques, d'une part, et les chefs d'établissement ainsi que les corps d'inspection, d'autre part, contribue à une meilleure prise en compte, de façon pragmatique, de caractéristiques spécifiques propres à certains postes en établissement.

■ *Les « postes à exigences particulières » : une avancée qualitative, mais un bilan jusqu'à présent contrasté*

En ce qui concerne les PEP I, II, III dont le volume a progressé, ces postes, implantés en établissements spécifiquement sensibles, difficiles ou ruraux, ont connu, surtout en 1999 et 2000, un bon taux de couverture ; mais ce taux a tendance à diminuer.

S'agissant de la formule des PEP IV (dispositif expérimental réservé à l'Île-de-France), on soulignera que l'objectif essentiel est bien d'améliorer la qualité de la prise en charge pédagogique et éducative des élèves en amenant des équipes à se stabiliser pour une période de quatre à cinq ans dans des établissements sensibles afin de leur permettre de mettre en place des projets pédagogiques durables. Ce dispositif s'inscrit « hors des règles traditionnelles d'affectation » et donc dans une logique de discrimination positive : en fait, pour ce qui concerne la mécanique du mouvement, cette procédure « hors règles » s'est traduite par du « surbarème ».

D'une manière plus générale, si l'on pouvait considérer que les PEP représentaient à l'origine une avancée qualitative, **il faudra tenir compte de certains effets non escomptés si l'on veut en accroître l'efficacité.**

Le respect du principe de volontariat sur ces postes peut accroître la difficulté à les pourvoir d'autant que l'affichage PEP, pourtant destiné à susciter des candidatures, peut, à l'inverse, se révéler dissuasif. Ainsi, certains postes PEP ne sont pourvus que par la voie d'une affectation à l'année (AFA), donc précaire, ce qui ne répond pas à l'objectif de stabilisation d'enseignants et d'équipes pédagogiques.

Plus généralement, les analyses effectuées dans les académies sur la couverture des postes PEP ne semblent pas très concluantes. Le volontariat n'apparaît pas comme un succès malgré les avantages consentis.

Les personnels candidats sur ce type de poste seraient plus intéressés par les bonifications de barème que par la situation spécifique de l'établissement demandé et, si cette appréciation s'avère exacte, on peut craindre une diminution des taux de couverture lorsque les bonifications offertes commenceront à produire leurs effets.

Il conviendra donc de réfléchir à des **aménagements du dispositif** allant vers **une simplification et une plus grande autonomie des autorités académiques**.

■ ■ Une plus grande synergie entre l'ensemble des parties concernées

■ *Une compétence nouvelle exercée par l'administration rectorale, jouant dans le sens d'une professionnalisation encore plus affirmée des gestionnaires*

En s'appropriant les règles du mouvement, l'administration rectorale a été amenée à redéfinir des modes opératoires d'organisation impliquant obligatoirement un travail en équipe, au sein des rectorats, entre DOS, DPE, services informatiques, mais aussi entre les rectorats et l'administration centrale, de même qu'entre les rectorats et les inspections académiques.

Antérieurement, la gestion du mouvement constituait une affaire de « spécialistes » ; la déconcentration du mouvement a eu le mérite de rendre nécessaire l'implication de tous et une appropriation progressive par les gestionnaires des potentialités offertes par les outils informatiques afin d'affiner les différents choix possibles.

■ *L'articulation entre les divers services académiques concernés, ainsi qu'avec les inspecteurs et les chefs d'établissement : des habitudes nouvelles de travail en commun*

La déconcentration du mouvement a eu aussi pour incidence de renforcer opportunément, en premier lieu, l'articulation entre les divers services académiques : entre l'ensemble des

services concernés du rectorat, assurément, mais aussi entre les services rectoraux et les inspections académiques.

S'agissant précisément des relations entre les services académiques, d'un côté, et les corps d'inspection pédagogique ainsi que les proviseurs et principaux, de l'autre, on observe une évolution significative se traduisant par un renforcement de la concertation entre toutes les parties concernées pour la gestion des personnels enseignants ; finalement, ce sont des habitudes nouvelles de travail en commun qui tendent à s'instaurer entre les services « administratifs » et les personnels d'encadrement assumant une responsabilité « pédagogique » de premier plan.

■ *Les représentants syndicaux au niveau académique : un rôle aujourd'hui sensiblement plus affirmé par comparaison avec le dispositif antérieur*

L'approche de ces représentants se caractérise par un pragmatisme plus grand que celui des représentants nationaux. Si la plupart des organisations syndicales ont toujours des déclarations de principe hostiles à la déconcentration du mouvement, elles remplissent pleinement, pour autant, leur rôle dans les instances paritaires et dans un climat souvent serein. Leur excellente maîtrise du mouvement a gêné, la première année surtout, les gestionnaires académiques, alors moins « aguerris » et surtout peu préparés ; mais elle a aussi forcé ces derniers à aller plus vite dans leur apprentissage et à se perfectionner dans les techniques des mutations en cascade. Un climat de confiance réciproque entre administration académique et syndicats enseignants a commencé à s'instaurer.

Toutefois, si les syndicats connaissent bien leur « base », ils réclament souvent des vérifications matérielles fastidieuses et consommatrices de temps et d'énergie.

Ne serait-il pas plus pertinent de **traiter très en amont, avec le recteur, les questions de fond, de définir les règles avec précision** afin de ne soulever, au moment des formations paritaires mixtes, que quelques cas particuliers ? L'institution y gagnerait en rapidité et donc en efficacité.

■ ■ Le point de vue exprimé par les personnels et leurs organisations syndicales : des efforts réels d'organisation de la part de l'administration, mais une place faite, désormais, à l'aléatoire

■ *La crainte insistante ressentie par les candidats au mouvement d'arriver « à l'aveugle » dans l'académie demandée*

Bien que placés dans des conditions satisfaisantes dans les cellules d'accueil comme sur le terrain pour consulter SIAM et malgré les garanties de discrétion et de confidentialité qui leur sont offertes, nombre de personnels enseignants considèrent encore que demander sa mutation pour une autre académie relève d'un pari aventureux et s'inquiètent d'arriver dans l'académie « en aveugle », c'est-à-dire sans connaître leur poste précis d'affectation.

Les divers bilans effectués par la DPE paraissent, dans une certaine mesure, traduire cette crainte. Si l'on exclut des catégories très particulières, telles les titulaires académiques, les mutations pour rapprochement de conjoint ou, bien sûr, les personnels à fort barème qui ont connu de fortes variations positives, le mouvement déconcentré ne semble pas avoir apporté sur trois ans de changements très notables, ni en volume de demandes, ni en taux de satisfaction.

S'agissant des vœux très « ciblés » et, partant, de cette crainte diffuse qu'éprouvent certains enseignants de ne pas obtenir satisfaction, il n'est pas inutile de rappeler que, dans son dispositif antérieur, le mouvement national ne satisfaisait, de toute manière, que peu de demandes sur des postes très précis : de l'ordre de 1 % en 1997.

Il semble bien, en revanche, que les enseignants qui disposent d'un fort barème et qui se voient accorder leur mutation pour une autre académie « échappent » à l'aléatoire puisqu'ils obtiennent souvent, dans un second temps (c'est-à-dire après une affectation provisoire d'un an), une affectation géographique et un établissement qui les satisfont.

■ *Le barème : une place toujours essentielle et un enjeu particulièrement sensible*

L'homogénéité des règles appliquées par les différentes académies **pour le calcul du barème reste une**

préoccupation constante pour les organisations syndicales au nom de l'égalité de traitement.

Si la procédure a changé, les règles régissant les mutations sont demeurées identiques conformément aux engagements pris par l'administration centrale d'une stricte application du barème dans le cadre de la charte de la déconcentration.

Même si le barème n'a pas de valeur strictement réglementaire, il demeure donc la règle pratique utilisée paritairement pour traiter les demandes de mutation, y compris pour l'affectation des néo-titulaires. Les choses, sur ce point, n'ont pas connu d'évolutions sensibles depuis trois ans, même si l'on doit souligner que **le maintien de ce système critiquable a pour incidence d'affecter les jeunes titulaires sur les postes les plus difficiles.**

L'élément essentiel qui continue de mobiliser l'attention et même la vigilance des organisations syndicales, c'est bien la question de « **l'homogénéité du barème** ». Le thème – sinon même le cheval de bataille – de l'homogénéité constitue en effet le point le plus sensible dans les discussions entre l'administration et les organisations syndicales, parce que celles-ci estiment que la déconcentration a eu pour effet très regrettable de générer justement des **disparités interacadémiques** dans les modes de calcul et/ou de vérification du barème des candidats au mouvement. C'est la raison pour laquelle les représentants syndicaux demandent avec une forte insistance à la DPE d'intervenir sans relâche auprès des académies afin de garantir sur l'ensemble du territoire des règles uniformes dans l'appréciation du barème individuel des candidats au mouvement.

Les académies elles-mêmes, au demeurant, sollicitent fréquemment la DPE pour recueillir son avis sur tel ou tel élément particulier et s'assurer de la sorte que la règle qu'elles vont appliquer répond à ce souci d'une norme homogène sur l'ensemble du territoire.

■ *La commission administrative paritaire nationale (CAPN) : un rôle d'« instance d'appel », désormais, aux yeux des représentants des personnels*

Le mouvement se jouant depuis 1998 en deux temps, les CAPN se bornent maintenant à avaliser, pour l'essentiel, les avis rendus par les CAPA, celles-ci prenant acte, au regard du

volume de mutations possible pour chaque académie selon les calculs de gestion prévisionnelle effectués par la DPE pour le calibrage du mouvement interacadémique, de la liste des enseignants qui atteignent le barème requis et qui peuvent obtenir leur changement d'académie.

Aux yeux de l'administration et puisque le barème continue à jouer un rôle déterminant, les CAPN n'ont pas vocation à reprendre l'examen de chacune des situations individuelles, parce que les CAPA l'ont déjà fait, dans des conditions, au demeurant, plus satisfaisantes de fiabilité, la vérification du barème s'effectuant au niveau académique.

Aux yeux des représentants des personnels en revanche, les CAPN gardent toujours la plénitude de leurs compétences : de ce fait, ils continuent à demander fréquemment que certaines situations personnelles soient entièrement réexaminées dans le cadre de la CAPN, *a fortiori* si ces cas sont considérés par les organisations syndicales comme soulevant précisément des questions de principe sur les règles de calcul du barème (disparités académiques éventuelles à cet égard), et sur leur application selon les rectorats.

De fait, si la durée des CAPN diminue, ces dernières jouent un rôle d'« instance d'appel » et d'harmonisation nationale des règles de calcul du barème. Cette situation de « compétences partagées » entre l'administration centrale et les académies est considérée comme « bâtarde » : il conviendrait donc, si possible, de clarifier les rôles joués respectivement par les CAPA et les CAPN.

3. Perspectives et propositions : « augmenter l'espace des possibles »

**■ ■ La régulation du mouvement
interacadémique : une responsabilité
demeurant essentielle pour le niveau national**

■ *Des disparités sociales et géographiques
significatives entre les académies que l'administration
doit nécessairement prendre en compte*

Si l'on considère les critères de répartition des moyens établis par la DESCO, on ne peut manquer d'observer qu'ils

tiennent compte de plus en plus des disparités sociales et géographiques. En ce qui concerne le mouvement, on ne peut que relancer la réflexion sur des mesures de discrimination positive de nature à compenser la pénibilité de certains postes.

De fait, les académies n'ont pas toutes la même attractivité : Paris, Rennes, Aix-Marseille, par exemple, ont beaucoup plus de demandes d'entrée que de sortie, contrairement à Créteil qui est la première académie en demandes de départ.

On part peu des académies du Sud, à l'inverse des académies d'Amiens, de Versailles ou de Créteil qui a reçu plus de 90 % de néo-titulaires.

Les académies sont aussi très différentes dans la constitution de leur stock d'enseignants et des disparités significatives se révèlent à plusieurs titres :

- dans la composition des différents corps ;
- dans la structure par âge ;
- dans la représentation disciplinaire.

Ces disparités de situation rejaillissent inévitablement sur le déroulement du mouvement :

- sur les demandes d'entrée et de départ à l'interacadémique et sur les mutations réalisées ;
- sur la structure des mutations par type de vœux ;
- sur la répartition des affectations et sur les structures des mutations au mouvement intra-académique ;
- sur les affectations des néo-titulaires.

- La nécessité de veiller attentivement à une répartition interacadémique équilibrée des personnels titulaires afin de couvrir, autant que possible, les besoins des académies

Il est indispensable de prendre précisément en compte les « besoins à couvrir » en personnels exprimés par les académies et de préserver de ce point de vue les équilibres, par académie, entre titulaires et non-titulaires : en effet, « si la DPE ne gardait pas la main, les académies du Sud absorberaient l'ensemble des titulaires comme un buvard » ; l'héliotropisme continue à jouer. Sans aucun doute, la plus grande difficulté, pour la gestion de ces équilibres, concerne les disciplines à faible effectif.

- La proportion relative de néo-titulaires entre les académies : un paramètre à prendre également pleinement en compte

Répartir de façon équilibrée les néo-titulaires : il s'agit là d'un second élément – à rapprocher naturellement du précédent – à prendre en considération dans la régulation du mouvement ; dans la négative, si la DPE n'y veillait pas, certaines académies compteraient parmi leurs enseignants du second degré un pourcentage tout à fait excessif de néo-titulaires, inexpérimentés par définition, les disparités entre académies de ce point de vue n'étant déjà que trop marquées.

L'évolution vers une répartition plus équilibrée semble amorcée. Il est clair que la volonté institutionnelle d'améliorer le taux de satisfaction des jeunes titulaires peut contribuer à faciliter aujourd'hui cette démarche.

Désormais, dès la première année, les sortants d'instituts de formation des maîtres (IUFM) sont titulaires d'un poste en académie alors que précédemment les néo-titulaires appelés « titulaires académiques » devaient obligatoirement participer au mouvement chaque année tant qu'ils n'étaient pas titulaires d'un poste ; en général, ils ne le devenaient qu'au bout de quatre ou cinq ans.

Ainsi, les néo-titulaires ont pu accéder à un poste stable dans presque toutes les académies et, au bout d'un an ou de deux ans, ils sont maintenant près de 70 % à avoir obtenu la région de leur choix, même si de fortes disparités académiques existent.

- L'évolution du taux de satisfaction des demandes de mutation : un troisième paramètre à intégrer dans l'algorithme du mouvement national

Si les deux paramètres précédents, répartition équilibrée des personnels titulaires et respect d'une proportion relative de néo-titulaires sur l'ensemble du territoire, participent de la mission classique attendue d'une administration centrale sur la base de données techniques, l'aspect présenté ici relève d'un domaine plus « politique » et plus intuitif. Il ne faudrait pas que **la gestion déconcentrée apparaisse comme un frein aux demandes de mutation** en raison d'un éventuel moindre taux de satisfaction.

Le souci d'une répartition équilibrée doit donc s'accompagner d'une surveillance de l'aboutissement des vœux. On n'est plus là dans la prévision, mais dans une correction éventuelle des résultats avant publication. Il s'agit d'une opération particulièrement délicate qui consiste à faire en sorte que les contraintes techniques ne constituent pas, au bout du compte, un obstacle excessif à ce qui apparaît aux enseignants comme une suite raisonnable donnée à leurs demandes de mutation. Un décalage ressenti comme trop fort pourrait remettre en cause l'avenir du nouveau système. Le contexte actuel ne laisse pas craindre pour le moment des phénomènes de ce type. Les départs massifs en retraite des enseignants attendus pour les prochaines années devraient dégarnir en priorité les académies du Sud qui sont les plus demandées et où la moyenne d'âge est un peu supérieure.

Il n'empêche que le taux de satisfaction doit être surveillé ; un éventuel retournement de tendance trop brutal serait source de difficultés majeures.

■ ■ Quelles simplifications ou quels aménagements envisager : convenir de nouvelles règles ?

■ *L'organisation du mouvement interacadémique : des principes effectivement homogènes sur l'ensemble du territoire*

- Quelques principes essentiels à considérer dans le cadre des discussions paritaires

L'administration centrale doit rester la gardienne de l'homogénéité des règles d'application du barème et du traitement quantitatif et laisser le soin aux académies de « faire du qualitatif » :

1. la « qualité du service public » est un argument que l'administration devrait utiliser de façon plus convaincue. À partir de diverses études de la DPD, on constate, d'une part, que la répartition des enseignants par catégorie reste très inégalitaire selon les académies, d'autre part, que les disparités entre établissements scolaires sont très importantes. En résumé, au nom de l'unicité du système éducatif, l'hétérogénéité des académies et des établissements n'a-t-elle pas été trop relativisée par l'institution ? Ne convient-il pas, au motif même de la « qualité du

service public » de repenser un tel mythe égalitaire qui se traduit par l'harmonisation et l'égalité de traitement ? De ce point de vue, il semble réellement devenu indispensable de reconquérir des marges de manœuvre. Si la qualité du service public constitue bien l'une des préoccupations majeures de l'éducation nationale, force alors est d'observer, entre autres, que les postes en ZEP et en établissements sensibles ont toujours du mal à être pourvus et que l'on ne note pas d'améliorations significatives dans la couverture des postes en lycées professionnels ;

2. quel contenu possible pour la « mobilité » géographique et professionnelle ? Ce thème avait été expressément abordé par la « charte de la mobilité » et prolongé par l'élaboration d'un projet de charte qui a été rejeté par les organisations syndicales, alors qu'il contenait des avancées significatives en matière de prise en compte de certaines considérations spécifiques liées à la personne ou au poste.

Compte tenu, en tout état de cause, de l'enjeu que ce sujet représente, il ne serait pas réaliste de laisser les choses en l'état. Il importe donc que cette discussion soit reprise.

- La place incontournable d'un barème homogène pour les trente académies

Le transfert aux recteurs du pouvoir d'affectation a pu générer, dans certaines académies, des différences dans les modes de calcul. Certains éléments, tel le rapprochement de conjoints, étant parfois pris en compte de manière variable, il est attendu de l'administration centrale qu'elle garantisse des règles parfaitement homogènes sur l'ensemble du territoire.

Cette attente n'exclut pas pour autant que puissent être envisagés certains aménagements.

- Envisager certains aménagements pour atténuer les mutations « à l'aveugle »

Comme il n'est pas possible d'envisager des exceptions au régime actuel, la solution doit être recherchée dans une diminution du risque encouru.

Certains aménagements peuvent atténuer les risques de mutation « à l'aveugle ». On pense immédiatement à une **amélioration de l'outil de simulation**. Limité actuellement au mouvement interacadémique et au niveau du département, il

pourrait éventuellement aller jusqu'à un secteur géographique plus fin. Mais il faut être alors conscient que les informations seront plus aléatoires. L'autre piste amène à **une meilleure connaissance des postes vacants** par une publication « académique des possibilités offertes en établissement, plus particulièrement pour ce qui concerne les "services partagés" ».

Assurément, à la date où les enseignants doivent se déterminer, tous les postes se trouvant dans cette situation ne peuvent pas encore être connus puisque tel et tel BMP relèvent précisément d'ajustements tardifs.

Néanmoins, certains services partagés sont organisés de façon durable et il serait bienvenu de le mentionner, ainsi que de **publier sur le serveur académique la « carte d'identité » des collègues ou lycées concernés.**

■ *La gestion de la phase intra-académique :
une plus grande latitude pour les académies dans le cadre
d'un dialogue paritaire*

Dans la gestion du mouvement intra-académique, les recteurs et leurs services ont à prendre en compte les règles traditionnelles de régulation, mais aussi des éléments spécifiquement qualitatifs s'ils veulent éviter certains déséquilibres, prévenir des difficultés sociales et garantir des conditions satisfaisantes et équitables d'organisation et de fonctionnement du service public d'éducation.

- Conforter d'abord des services académiques qui souffrent d'un déficit d'encadrement

Les observations formulées sur l'appropriation par les services académiques des règles de gestion, sur l'enrichissement des tâches, sur une meilleure connaissance des besoins du terrain et le développement des compétences des personnels des rectorats se doublent du constat que la déconcentration s'est faite à moyens constants.

En outre, pour que l'enseignant soit mieux connu et mieux traité, il convient que le personnel qui le gère soit compétent et de qualité. Or les DPE souffrent d'un fort *turn over* de personnel qui aboutit souvent à un recours à du personnel précaire du fait d'une raréfaction des candidatures à ces postes,

alors que les tâches de ces services réclament plus que jamais professionnalisme et efficacité.

La formation des personnels des DPE, et plus généralement des personnels de l'encadrement, nécessite de ce fait une implication forte du recteur lui-même dans sa politique de ressource humaine.

Dès 1997, l'IGAEN, dans son rapport sur les conditions de la réussite de la déconcentration du mouvement, soulignait que « le rectorat était le point névralgique de l'ensemble. Il doit être attentif envers les établissements qui lui remontent les informations, assurer les nombreux actes de gestion de sa compétence et alimenter le ministère pour l'informer [...]. Il est indispensable de faire en sorte que tous les cadres supérieurs, sans exception, acquièrent une bonne connaissance des potentialités dont ils disposent ».

On évoquera également un autre domaine sur lequel les services académiques, dans le cadre du dispositif à présent déconcentré, ont besoin d'être « confortés » : le domaine informatique.

La déconcentration du mouvement a en effet rendu nécessaires de rapides avancées des technologies informatiques, notamment pour accompagner la mise à la disposition des enseignants de l'outil SIAM. L'investissement initial ayant été réalisé, le volet informatique a trouvé maintenant « sa vitesse de croisière ». Pour autant, insistent la plupart des responsables des services informatiques des rectorats : « Un suivi attentif demeure indispensable ». C'est une informatique de « précision » qui ne laisse pas vraiment de place à la routine, tout spécialement pour ce qui concerne l'organisation et le bon déroulement de la phase intra-académique : les points névralgiques de vulnérabilité existent et les problèmes les plus complexes touchant à ce que l'on peut appeler « l'architecture », l'indisponibilité éventuelle de telle ou telle personne ressource exposerait le service à de graves difficultés. »

- Les corps d'inspection pédagogique et les chefs d'établissement : quelle implication possible dans le jeu du mouvement intra-académique ?

Une meilleure connaissance des personnels enseignants passe notamment par une nouvelle approche de l'inspection. Si les IA-IPR reconnaissent qu'ils sont plus impliqués dans la

gestion, cette connaissance s'applique pour le moment aux seuls mouvements particuliers *stricto sensu*. Pour le reste, ce n'est pas l'approche pédagogique qui prime. Ils regrettent par exemple que, pour ce qui concerne les sections européennes, ils soient amenés à donner leur avis sur les dossiers, mais sans avoir la possibilité de procéder à une évaluation orale. Ils évoquent parfois aussi des difficultés pour donner un avis sur les candidats demandant des postes PEP car ils ne connaissent pas les entrants en provenance d'autres académies. Par ailleurs, ils déplorent de devoir, dans certains cas, justifier leur choix auprès des organisations syndicales alors qu'un accord s'est établi sur la liste des postes à exigences particulières.

Quant aux chefs d'établissement, force est de constater que, jusqu'à présent, leur implication dans les procédures de mutation est amplement contestée par les personnels enseignants. De fait, la déconcentration du mouvement n'a pas eu pour effet d'accroître leur légitimité.

Il n'en reste pas moins que les chefs d'établissement sont bien les seuls à connaître tous les enseignants ; leur point de vue est particulièrement important, et ils sont à même de porter une appréciation sur l'adéquation poste/personne. Même s'ils ne souhaitent pas être « des agents recruteurs » parce qu'ils n'en ont pas la compétence naturellement sur toutes les disciplines, les chefs d'établissement pourraient cependant être mieux associés à la définition des postes PEP.

Rappelons enfin qu'il est clair que le concours des chefs d'établissement est indispensable si l'on veut rationaliser autant que possible la gestion des BMP ; à cet égard, des réunions organisées dans le cadre des bassins peuvent certainement faciliter le travail d'harmonisation des BMP entre leurs établissements respectifs.

- Simplifier la notion de « postes à exigences particulières »

Dans l'ensemble, il faut admettre que ces postes apparaissent peu lisibles aux enseignants eux-mêmes. Assurément, il conviendrait de mieux les « cibler », de les rendre plus attractifs et, en conséquence, d'unifier la notion de PEP plutôt que d'élargir un dispositif qui tend à perdre en lisibilité, en approfondissant et simplifiant autant que possible et de façon paritaire la notion de « postes difficiles » ; l'administration devrait,

à cet égard, s'appuyer sur l'avis des chefs d'établissement mieux au fait des réalités du terrain.

Il semble donc important de souligner que, même si les résultats de la formule actuelle apparaissent mitigés, il serait probablement erroné de porter un jugement d'ensemble définitif et plus opportun de favoriser une marge de manœuvre qualitative qui prenne attentivement en compte, ici et là, des éléments de contexte. En tout état de cause, le volet « accompagnement » est un élément clé dans la réussite des PEP.

■ ■ Déconcentrer le recrutement au niveau académique ou à une échelle pluriacadémique : une perspective actuellement peu envisageable mais sur laquelle une réflexion pourrait être engagée

Il faut observer tout d'abord que les éléments d'un recrutement régional existent déjà avec les MAGE, les contractuels et les vacataires puisqu'une partie d'entre eux passent les concours ou les examens professionnels et deviennent des stagiaires en situation. L'émergence croissante de ces personnels non titulaires a conduit les divisions de gestion de personnels à s'organiser en conséquence et à instaurer des pratiques proches d'un prérecrutement.

Mais il ne faut pas cacher qu'une déconcentration plus large des recrutements se heurterait à des difficultés importantes liées, d'une part, à l'absence d'outils appropriés, d'autre part, dans certaines académies, à un nombre insuffisant de candidats (même si cette difficulté peut être amoindrie par un recrutement interacadémique).

■ *Des outils actuellement mal adaptés pour prévoir les recrutements nécessaires à un niveau régional*

On a déjà évoqué les difficultés rencontrées pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle fiable. Il ne s'agit pourtant que de définir des besoins académiques à l'échéance de l'année suivante. Or, pour parvenir à un calibrage correct des recrutements locaux, il faudrait arriver à une prévision plus lointaine (année $N + 2$). Les outils actuels sont uniquement nationaux. Quand on sait que la prévision nationale est théoriquement plus aisée puisqu'elle porte sur des grandes masses, donc avec des

marges d'erreur plus faibles, on voit le chemin qui resterait à parcourir pour parvenir à une gestion régionale convenable.

■ *Un « vivier » de candidats potentiels sans doute trop restreint pour certaines académies et dans certaines disciplines*

La seconde raison est liée à la question du vivier de candidats potentiels pour des concours organisés au niveau académique. Pour certaines académies de petite taille, le vivier de candidats potentiels à ces concours se révélerait trop faible au regard des postes à pourvoir et les conditions de sélection ne seraient donc pas satisfaisantes.

D'une manière générale, la constitution de viviers devient de plus en plus une préoccupation des académies et certaines s'inquiètent de leur appauvrissement, surtout dans les disciplines professionnelles.

En définitive, principalement pour des raisons matérielles et d'insuffisance de candidats, la déconcentration totale des recrutements ne semble pas actuellement réalisable. Il n'en reste pas moins que, si le contexte général ne se prête pas aujourd'hui à avancer sur ce sujet, il ne doit pas dispenser l'administration et les organisations syndicales de poursuivre leur réflexion en ce domaine.

4. Conclusion

En conclusion de son étude portant bilan de la gestion académique du mouvement national des personnels enseignants du second degré, l'IGAENR indiquait : « Le mouvement n'est finalement que l'un des aspects d'une politique plus large, dépassant d'ailleurs le cadre annuel dans lequel il se déroule actuellement. Son évolution devra donc s'inscrire dans une stratégie globale : il faudra faire en sorte que cet acte de gestion majeur, considéré jusqu'à ce jour surtout sous son angle technique, voire automatique – les rentrées scolaires sont “techniquement” de mieux en mieux préparées – prenne une place importante dans une opération plus ambitieuse de gestion des ressources humaines qui n'est est jusqu'à présent qu'à ses prémices. »

Cette étude a par ailleurs permis d'apprécier positivement l'ampleur des changements qui se sont produits au cours de ces trois dernières années aux divers niveaux des organisations et dans leur interaction suite à la décision de déconcentrer le mouvement.

Venant en complément rapide de la déconcentration de la gestion des moyens, ce changement a permis aux académies d'assumer de nouvelles responsabilités sur un champ plus large et plus cohérent dans ses articulations.

Il est clair que ce transfert, qui ne s'est d'ailleurs pas accompagné d'un renforcement de moyens en personnels (notamment d'encadrement), relève bien – et ce en parfait parallélisme avec l'esprit des lois de décentralisation – du système des **compétences partagées**. L'application de ce principe a conduit à une redéfinition des rôles respectifs de l'administration centrale et des administrations académiques.

Désormais, la mission de l'administration centrale se concentre prioritairement sur une fonction de **pilotage** qui, au-delà de la validation des besoins académiques et du calibrage des concours de recrutement, consiste, d'une part, à assurer le meilleur équilibre possible du service public d'éducation par l'homogénéisation des règles et la correction des disparités, d'autre part, à opérer une régulation qui articule désormais moyens et personnels en vue du respect des enveloppes budgétaires. Facteur d'amélioration, la plus grande latitude à accorder aux académies supposera de nouvelles avancées du dialogue social.

Pour leur part, les académies s'attachent à parfaire leurs systèmes d'information, base de départ de toute la chaîne décisionnelle, à affiner leurs méthodes et à développer en interne les synergies multiples : entre services rectoraux (DOS-DPE-services informatiques), entre services rectoraux et services des inspections académiques ; plus largement entre administration et pédagogie par le recours accru aux corps d'inspection. En bout de chaîne, les chefs d'établissement ne parviennent pas encore à jouer le rôle attendu.

Entre les niveaux central et académique se développent désormais des synergies positives qui s'exercent dans un cadre partenarial concerté, voire contractualisé, qui succède heureusement aux modes hiérarchiques traditionnels.

Au-delà des avancées du dialogue technique qu'elle a engendrées, la déconcentration du mouvement a bien constitué un levier positif d'accélération de la modernisation des services et des pratiques.

Il reste que la carrière des enseignants au sein de l'institution éducative demeure très dépendante de la mobilité, elle-même liée à la variabilité de conditions de travail de plus en plus différenciées. La bonne connaissance des postes et des personnels, donc de leur adéquation, suppose une approche au plus près du terrain. Un mouvement de personnel, quel que soit son type de fonctionnement, doit permettre une adéquation satisfaisante entre la diversité des postes offerts et la qualification des candidats, ceux-ci étant aussi bien informés que possible des règles applicables. Il doit aussi prendre en compte l'intérêt du service en facilitant, par exemple, la stabilité des équipes enseignantes ou en valorisant les itinéraires professionnels de ceux qui acceptent des affectations sur des emplois difficiles.

Encore faudrait-il pour cela pouvoir s'exonérer d'une référence systématique au barème qui reste une clé de voûte indispensable au respect de l'équité mais qui, dans ses strictes applications, représente un frein excessif à des évolutions souhaitables. La valeur ajoutée du mouvement national à gestion déconcentrée n'est pas aujourd'hui constatée de manière suffisamment significative. L'avenir de ce mouvement suppose une capacité de l'institution à améliorer les taux de satisfaction des candidats tout en préservant certains principes intangibles.

Si la tentative d'intégration du mouvement dans une opération plus vaste de GRH, sous la forme d'une « charte de la mobilité », n'a pu aboutir, un nouvel essai paraît pouvoir être tenté aujourd'hui avec quelque chance de réussite. En effet, la mise au point récente, en liaison avec les académies, d'outils efficaces et adaptés par la cellule « statistiques, hommes et ressources pour le pilotage et l'analyse » (SHERPA) est le résultat d'efforts multiples accomplis au cours de ces dernières années.

Le remplacement des personnels enseignants du second degré

1. Un problème récurrent et de plus en plus sensible pour l'opinion

■ ■ Un problème récurrent

Dès 1998, le constat était effectué par le recteur Bloch, dans son rapport *Pas de classe sans enseignant*, que le temps des cours dispensés aux élèves était amputé d'environ une demi-année sur l'ensemble de la scolarité dans le second degré, observation qui mettait gravement en cause la permanence du service public et la continuité pédagogique auxquelles ont droit les familles et les élèves.

C'est pour tenter de répondre à cette carence que de nombreux travaux et études ont été menés ces dernières années, à la fois par l'administration centrale (DESCO et, plus récemment, DPE) et par l'IGAENR.

■ *Une première réponse : le dispositif ministériel*

La note de service DESCO n° 98-189 du 16 septembre 1998 fixe les axes principaux relatifs aux dispositifs académiques de remplacement et à la mise en œuvre du principe « pas de classe sans enseignant ». Il est notamment précisé que les efforts à déployer pour améliorer le remplacement des maîtres absents doivent concerner tous les niveaux de responsabilité : établissement scolaire, bassin de formation, académie et administration centrale. Sont également recensées des mesures qui sont susceptibles de permettre la continuité de l'enseignement dû aux élèves : meilleure programmation des actions de formation,

distinction entre les absences de courte durée relevant de la responsabilité des chefs d'établissement et de longue durée incombant aux services rectoraux.

La note de service du 30 novembre 1998 sur la gestion prévisionnelle des ressources, dans le cadre du mouvement national à gestion déconcentrée, demande pour la première fois aux académies d'effectuer un calcul des besoins de remplacement.

La circulaire DESCO n° 98-263 du 29 décembre 1998 insiste sur la mobilisation de l'ensemble de la communauté éducative dans la démarche du **projet** d'établissement et sur la nécessité d'y intégrer la mise en œuvre du principe du remplacement systématique.

La circulaire DESCO n° 99-091 du 17 juin 1999 demande d'inscrire la question du remplacement de courte durée dans les thèmes de travail de la **prérentrée**.

D'autres textes sont venus compléter le dispositif :

- la note DESCO du 2 février 1999 rappelant les orientations relatives à la formation continue et la double préoccupation de garantir la continuité de l'enseignement dû aux élèves et l'accès à la formation pour les personnels ;
- la circulaire DESCO n° 99-025 du 25 février 1999 sur le calendrier des conseils de classe ;
- le décret du 7 octobre 1999 sur le nouveau statut des professeurs remplaçants.

À cette réglementation abondante s'ajoute aujourd'hui l'ensemble du dispositif mis en place par la DPE dans le cadre de sa politique générale de pilotage des académies et d'arbitrage de leurs besoins d'enseignement mais aussi de remplacement.

■ *Les divers travaux de l'IGAENR sur le thème du remplacement*

Les divers travaux de l'IGAENR sur le thème du remplacement :

- le rapport d'avril 1998 : études dans six académies sur les moyens du remplacement des enseignants du second degré ;
- le pilotage par l'IGAENR d'un groupe de travail « Éléments de réflexion sur la gestion des moyens de remplacement dans le second degré et, en particulier, sur la pertinence des outils informatiques de gestion » ;

– les études sur le remplacement dans le cadre des rapports de suivi des services académiques (années scolaires 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001).

Dans son premier rapport de suivi des services académiques, l'IGAENR soulignait qu'aux facteurs traditionnels d'absence des personnels enseignants pour maladie et maternité dont le taux n'était pas spécialement élevé, il convenait d'ajouter désormais les absences « institutionnelles » rendues plus nombreuses ces dernières années par le développement exponentiel du système éducatif. Si ces motifs supplémentaires d'absences sont légitimés par le fait qu'ils constituent autant d'obligations du service public d'éducation, et qu'ils ne sont contestés par quiconque (droit à la formation, à l'information, participation aux examens et concours), ils n'en représentent pas moins une source de difficultés accrues dans la gestion du remplacement.

Dans une partie de son rapport général de 1999 consacrée à la vie des établissements, analysée à partir du suivi annuel des EPLE, l'IGAENR pointait déjà les multiples dysfonctionnements : une connaissance imprécise des données à tous les échelons, une responsabilité disséminée dans les établissements, une sous-information des familles, un rendement limité dû, pour partie, au fait que le remplacement fonctionne comme une variable d'ajustement et non comme un service propre, tous éléments de nature à engendrer une perte de scolarité et nécessitant la mise en place d'une gestion prévisionnelle et la responsabilisation de l'EPLE en matière de remplacement.

Dans son rapport général 2000, l'IGAENR confirme la perfectibilité du nouveau dispositif de remplacement qui se heurte à de multiples rigidités et qui ne peut être amélioré que si des efforts particuliers sont accomplis pour, notamment, mettre fin au cloisonnement des compétences.

Dans son rapport de janvier 2002, portant bilan de la rentrée 2001, l'IGAENR formule la recommandation que « les académies doivent effectuer un travail en profondeur de redécoupage de leurs zones de remplacement en vue d'une répartition mieux équilibrée, surtout dans les régions les moins attractives ».

Dans son rapport consacré à la préparation de la rentrée scolaire 2002, l'IGAENR fait état des conséquences sur le remplacement d'une meilleure utilisation des ressources au profit

de l'enseignement : « Bien sensibilisées à l'objectif de retour à l'orthodoxie budgétaire, les académies ont pris des dispositions qui modifient les stratégies d'affectation des personnels titulaires. Ceux-ci sont appelés à être affectés prioritairement sur les postes vacants en établissements. Pour y parvenir, le recours au blocage des postes de TZR est assez systématique. Le remplacement – en toute logique – passe désormais après l'enseignement à l'année. C'est donc à ce niveau qu'émergent des craintes et des inquiétudes quant aux difficultés d'assurer la continuité du service public d'éducation en respectant la consigne bien ancrée dans l'esprit des familles et naguère fort médiatisée "pas de classe sans enseignant". »

Enfin, parallèlement, l'IGAENR a mené des « travaux croisés » sur ce sujet dans le cadre du rapport d'avril 2002 portant bilan de la mise en œuvre de la gestion académique du mouvement national des enseignants des lycées et collèges.

Ce mouvement s'assigne notamment pour objectif « de pouvoir assurer dès la rentrée scolaire les remplacements et suppléances éventuels afin de répondre à cette exigence de qualité que toute la communauté scolaire s'est finalement appropriée ».

C'est dans ce contexte général, et pour répondre à une nouvelle commande ministérielle en date du 31 août 2001, que l'IGAENR a publié en juin 2002 le rapport *L'évolution de l'organisation du remplacement et de son efficacité dans les lycées et collèges*¹.

Après avoir rappelé les principaux travaux entrepris ainsi que les dispositions déjà arrêtées, les rapporteurs soulignent, au-delà du caractère récurrent du problème du remplacement, son impact auprès des familles.

■ ■ Un problème de plus en plus sensible pour l'opinion

Les parents d'élèves rencontrés dans les académies ont fait part de leur regret de ne pas être systématiquement et suffisamment informés de la situation des absences des enseignants

1. Cf. rapport IGAENR, juin 2002, F.-Y. Canevet, S. Ronchin, P. Sultan, C. Szymankiewicz.

et des mesures mises en œuvre pour les pallier. Ce déficit de communication les amène d'ailleurs à penser que la situation est plus détériorée qu'elle ne l'est en réalité.

Si le remplacement des absences de longue durée (de quinze jours et plus) est assez bien assuré, ce sont tout particulièrement les absences perlées, de l'ordre de quelques jours, et celles qui se succèdent de quinze jours en quinze jours sans être suppléées, qui mobilisent davantage les parents d'élèves et alimentent les récriminations de plus en plus vives de ces derniers à l'égard des chefs d'établissement et, d'une manière plus générale, de l'institution.

2. Le traitement actuel du remplacement : une première amélioration

Remplacer des personnels absents c'est, dans toute la mesure du possible, prévoir leur absence et en connaître la nature et la durée, disposer des personnels compétents et les affecter dans la discipline, le lieu et pour la durée nécessaires, c'est organiser les modes et les zones de répartition de cette ressource humaine, à l'aide d'outils de prévision et de gestion informatisés pertinents.

Le traitement du remplacement ne présente pas la même nature, ni les mêmes difficultés selon qu'il s'agit d'un remplacement de longue ou de courte durée.

■ ■ Le remplacement de plus de quinze jours : des dispositifs en évolution

■ *Les absences : les efforts des académies pour mieux répondre à la volonté ministérielle*

D'une façon générale, les académies se sont mises en situation de mieux connaître la nature et l'importance des absences de plus de quinze jours à la suite de l'opération « pas de classe sans enseignant » et disposent à présent d'observations portant sur trois ans leur permettant d'avoir une vue d'ensemble sur leur besoin annuel de remplacement de longue

durée qui conditionne d'ailleurs leur capacité à justifier, chaque année, leur demande de moyens au ministère. Ces observations sont basées sur des constats d'autant plus exhaustifs qu'ils correspondent à des situations ayant des implications sur la gestion administrative et financière des personnels absents et ayant donc nécessité les saisies informatiques correspondantes.

Les divers motifs d'absence peuvent être regroupés en deux catégories :

- ce sont, d'une part, les absences liées à la personne (congés de maladie, de maternité et pour convenance personnelle) dont diverses études menées dans les académies montrent qu'elles varient selon l'âge, le sexe et la discipline, ce qui peut permettre de mieux cerner les difficultés potentielles pouvant générer des absences ;
- ce sont, d'autre part, les absences provoquées par les activités de l'institution elle-même (actions de formation, fonctionnement des instances statutaires, sujets d'examens...). Elles ont donné lieu à des premiers efforts de prévision et d'organisation afin d'éviter une trop forte sollicitation des enseignants, mais ces efforts n'ont pas été poursuivis.

■ *Les personnels de remplacement : une ressource et une règle du jeu modifiées*

Jusqu'en 1997, le remplacement était assuré au plus près des besoins, soit par des enseignants volontaires en HSE, soit par les titulaires remplaçants de zone, soit par des maîtres auxiliaires disponibles dans le vivier ou recrutés pour l'occasion.

À partir de 1997, une situation nouvelle au regard des personnels mobilisables a vu le jour et le système a complètement changé de nature après la décision de réemploi des maîtres auxiliaires accompagnée de l'interdiction de nouveaux recrutements. Couplée à la diminution progressive du nombre de PEGC et de leur bivalence disciplinaire, cette décision a eu pour effet de supprimer une souplesse qui permettait aux rectorats l'ajustement des moyens aux besoins.

Par ailleurs, la mise en place, à compter de la rentrée 1999-2000, du mouvement national à gestion déconcentrée n'est évidemment pas sans influence sur le remplacement dont le volet indicatif est individualisé dans les prévisions de moyens. Dans ce cadre, **les moyens nécessaires** pour tenir compte,

d'une part, des modifications des horaires d'enseignement, d'autre part, de diminutions d'obligations réglementaires de service de certains enseignants **n'ont pas été intégrés à l'origine dans les dotations des académies** ; celles-ci ont donc été amenées à les financer sur leurs moyens en diminuant leur potentiel de remplacement.

Quant à la qualité de ce remplacement, elle est fortement dépendante des moyens et des personnels globalement disponibles au niveau national, de leur bonne répartition entre les académies, grâce au mouvement interacadémique, puis, au sein des académies, de l'affectation des personnels en enseignement et en remplacement dans le cadre du nouveau rôle joué par les services académiques lors du mouvement intra-académique.

C'est dans ce contexte que doit donc s'organiser désormais le remplacement, et particulièrement celui de longue durée. Il existe pour cela, d'une part, des catégories de personnels spécifiques, immédiatement et durablement disponibles, d'autre part, des HSE qui permettent de rémunérer les personnels qui acceptent de remplacer leurs collègues absents.

■ *La mobilisation des moyens financiers : un effort de maîtrise nécessaire*

Les divers à-coups dans les procédures de gestion, comme la situation – trop souvent rencontrée – d'enseignants en surnombre ici mais faisant défaut là, et parfois dans la même discipline, ne laissent pas de compliquer une gestion déjà difficile du fait des efforts menés pour respecter désormais les enveloppes de moyens.

Cette situation renvoie à la nécessité d'une démarche de prévision et de régulation d'ensemble que doit assurer le ministère dans la mobilisation des moyens et le recrutement des personnels, ainsi que dans leur juste et utile répartition à opérer entre les académies.

Ceci dans un contexte où l'évolution du contenu et de la répartition des moyens des chapitres budgétaires impliqués dans le remplacement et conduite, là aussi, par le ministère n'a pas simplifié, en cours de route, la tâche des gestionnaires.

Dans le cadre des opérations de suivi de préparation de rentrée, l'IGAENR a tenu à relever les évolutions sensibles qui

se sont produites. Rappelons en effet que, jusqu'à la rentrée 2001, les académies recevaient des dotations en deux temps :

- la première calculée par la DESCO et articulée autour de trois chapitres budgétaires, 31.93, 31.97, 31.95, était déléguée fin novembre ;
- la seconde, huit mois plus tard, à travers une « autorisation de recrutement » de personnels contractuels qui était délivrée par la DPE (personnels émergeant sur le chapitre 31.97).

Cette seconde dotation était accordée par une direction de personnels et non pas par une direction de moyens (DESCO ou DAF) et il ne semble pas que cette autorisation de recrutement était cadrée avec les deux directions comptables précitées. Un tel dispositif en deux temps (délégation DESCO, puis autorisation DPE) pouvait ouvrir la porte au dépassement de moyens budgétaires autorisés. Les constats sont venus confirmer cette possibilité.

Pour la rentrée 2002, la donne a sensiblement changé, le contrôle des emplois réapparaissant au premier plan. Les académies en ont été dûment informées. Des travaux d'analyse et de contrôle de gestion ont été menés, des séminaires ont été organisés à l'initiative des trois directions (DESCO, DAF, DPE), en lien étroit avec les services déconcentrés. Il en est résulté un certain nombre de conclusions et de recommandations qui ont été présentées aux recteurs de façon synthétique à l'occasion d'un séminaire, le 3 avril 2002. La fiche de synthèse récapitulant les recommandations insiste sur la nécessité « du respect de l'enveloppe globale des moyens notifiés par la DESCO sur les chapitres 31.93 et 31.97 au titre de l'enseignement et de la suppléance », en ajoutant que « la capacité de recrutement d'agents non titulaires rémunérés sur le chapitre 31.97 s'évalue sur le fondement des notifications de moyens (ETP d'enseignement et de suppléance) auxquelles s'ajoutent éventuellement les emplois budgétaires vacants du chapitre 31.93 ». Désormais, les autorisations de recrutement délivrées par la DPE ne sont plus de mise. Les possibilités de recrutement résultent des disponibilités budgétaires des chapitres 31.93 et 31.97 cumulés.

Ce cadrage strict, allié au développement et à la remontée régulière de données contenues dans les tableaux de bord académiques, ainsi qu'au travail en commun des trois directions ministérielles, s'est traduit par un net progrès dans le suivi. Il a fait apparaître clairement la situation des académies

au regard de l'équilibre budgétaire ; si certaines sont en équilibre ou proches de l'équilibre, d'autres sont en dépassement et, pour quelques-unes, en fort dépassement.

La rentrée 2003 ayant été placée par le ministre sous le signe de la gestion rigoureuse des emplois, des postes et des personnes, il a été rappelé aux académies la nécessité, dans le cadre de la préparation de rentrée, de garantir le strict respect des dotations budgétaires, sur l'ensemble des chapitres 31.93, 31.97 et 31.95. Il faut dire que ce dernier chapitre permettant le recrutement des vacataires avait nettement dérapé.

Lors de la réunion des recteurs du 7 janvier 2003, le ministre a défini un objectif de retour à l'équilibre budgétaire pour l'ensemble des académies selon un échéancier tenant compte de la situation particulière de chacune et s'étalant de un à trois ans. Chaque académie a reçu à la mi-février son échéancier de retour à l'équilibre budgétaire.

Pour toutes les académies, l'effort devra, dans le cadre d'un suivi plus rigoureux de l'ensemble des moyens, également porter, cette année, sur le chapitre 31.95. La mise en place d'un outil de suivi de consommation des moyens sur ce chapitre permettra d'avoir une vision partagée de leur utilisation.

L'administration centrale assurera son rôle de pilotage dans cette démarche de rationalisation des emplois, des postes et des personnels :

- par un redéploiement des moyens amorcé dans le cadre de la préparation à la rentrée 2003 qui doit permettre de réduire les écarts de dotation constatés entre les académies ;
- par une meilleure répartition de l'affectation des personnels titulaires en tenant compte à la fois des capacités budgétaires et des besoins disciplinaires de chaque académie ;
- par une aide au pilotage dans le cadre des séminaires interacadémiques de préparation de rentrée qui permettent aux services de la centrale de rencontrer les services académiques afin de présenter les objectifs et les résultats attendus dans le domaine de l'efficacité de la gestion des moyens, des affectations des personnels et de la suppléance. La maîtrise de la gestion des liens entre emplois et personnes tout autant que la maîtrise de l'offre de formation sont les leviers d'action à disposition des académies pour assurer l'équilibre budgétaire dans le cadre de l'enveloppe globale des moyens délégués.

Cet encadrement des budgets académiques, dont l'objectif est enfin de revenir à une stricte orthodoxie budgétaire, ne peut manquer d'avoir des effets sur les budgets académiques qui doivent intégrer à la fois les besoins d'enseignement et de remplacement.

Cette nouvelle donne qui s'est mise en place au cours des deux dernières années postule, à l'instar du travail en commun de la DESCO, de la DPE et de la DAF, une intensification de la relation entre les divisions des moyens et celles des personnels enseignants des rectorats.

L'attention portée à la fonction remplacement, à son encadrement budgétaire, à l'utilisation de concepts partagés relatifs à son efficacité et à son rendement, à l'importance des zones de remplacement et du calibrage, pour utile qu'elle soit, laisse les académies en charge de dispositifs contraignants et peu réactifs aux besoins des établissements.

Plusieurs éléments y contribuent. Les enseignants indisponibles, ceux en surnombre dans les disciplines excédentaires, le refus le plus souvent d'assurer en sus de leur service des suppléances de courte durée, la rigidité de la réglementation relative aux titulaires et aux vacataires (plafond de 200 heures par an) alliée aux pratiques locales ne constituent pas un facteur d'efficacité du remplacement des professeurs absents.

Face à cette évolution, un dispositif plutôt efficace a été mis en place par le ministère et les académies qui se sont dotés d'outils de gestion et de pilotage.

■ *L'enquête de la DPD sur les heures d'enseignement non assurées*

Effectuée sur un échantillon d'établissements, cette enquête a révélé sur quatre ans une augmentation inquiétante du nombre d'heures non assurées (dont le pourcentage total en 2000-2001 se montait à 6,7 %) particulièrement pour cause de fermeture totale de l'établissement (de 2,5 à 3,2 %). C'est en lycée professionnel que les taux sont les plus élevés du fait de la difficulté de trouver des remplaçants dans les disciplines professionnelles les plus pointues.

Si cette enquête est d'une fiabilité relative, elle n'en présente pas moins un intérêt statistique certain pour les divers responsables gestionnaires de moyens et de personnels. Il serait

souhaitable qu'un groupe de travail soit constitué pour **la crédibiliser et la généraliser à l'ensemble des établissements scolaires du second degré.**

■ *L'étude de la DPE sur les indicateurs du remplacement 2000-2001*

La DPE, de son côté, au cours de l'année 2000-2001, a mis en place un groupe de travail avec les académies pour constituer divers indicateurs sur le remplacement, indicateurs qui ont été réunis dans un document diffusé en juillet 2001. Ne prétendant pas à l'exhaustivité, il permet de cerner « une certaine réalité du remplacement dans chaque académie », et de distinguer les dispositifs les plus efficaces. Cette démarche, qui traduit le dialogue réel et continu qui s'est instauré depuis la rentrée 2000 entre la DPE et les académies, doit être soulignée. Elle a été initiée par la DPE qui répondait toutefois aux demandes répétées des académies, confrontées sur le terrain à des difficultés récurrentes dont le règlement ne pouvait s'opérer sans une prise en compte en amont, au niveau de cohérence que doit assurer une direction ministérielle.

Après ces constats, il convient enfin d'évaluer l'efficacité et le rendement des dispositifs de remplacement et de suppléance en cours d'année.

Cette étude très intéressante éclaire chaque académie et permet notamment de faire apparaître de façon chiffrée l'importance du remplacement en cours d'année, ainsi que le niveau du prélèvement opéré d'entrée de jeu, c'est-à-dire en début d'année scolaire, pour assurer la couverture des postes laissés vacants à l'issue du mouvement.

■ *Des outils informatiques nombreux mais encore perfectibles*

Dans le pilotage et la mise en œuvre du remplacement, divers outils d'information et de gestion ont été mis à la disposition des académies.

Il apparaît toutefois que les différents modules informatiques visent des domaines spécifiques qui ont chacun leur **logique propre** et affinent leurs procédures **sans s'insérer**

dans une logique d'ensemble permettant des interconnexions simples et des réponses rapides.

Par ailleurs, la diffusion de ces modules informatiques dans l'ensemble des académies se fait très lentement et de façon inégale, tandis que les chefs d'établissement, dont le rôle est décisif sur le terrain, ne paraissent pas suffisamment informés des possibilités des outils mis à leur disposition ou simplement ne s'en saisissent pas, tant qu'ils n'y trouvent pas de retombées réellement utiles pour leur établissement.

■ *Une meilleure organisation des académies*

Les académies ont dû faire face à la nouvelle organisation qu'impliquait le mouvement national à gestion déconcentrée et particulièrement le mouvement intra-académique qu'il revient à chacune d'assurer, la plus ou moins bonne qualité de l'exercice ayant une influence directe sur les conditions de mise en œuvre du remplacement. Dans ce but, elles ont été amenées à aménager leur mode de pilotage du remplacement ainsi que sa traduction géographique à travers l'organisation de nouvelles zones de remplacement.

La taille et le nombre de zones dépendent des besoins prévisibles de remplacement par discipline à l'issue du mouvement intra-académique ayant affecté les enseignants pour l'année, et de la géographie académique rendant plus ou moins accessibles les diverses zones qui la composent. C'est ce qui explique la diversité des types de zones de remplacement (ZR) selon les académies. Toutefois, d'une manière générale, les ZR qui font l'objet d'un examen systématique en CTPA présentent des logiques communes se caractérisant notamment par des tailles variant en fonction de la rareté de la ressource humaine. Selon les nécessités et des règles concertées à l'avance, des remplacements en zones limitrophes sont possibles faute d'autres moyens.

Pour faire face rapidement et avec efficacité aux demandes, la plupart des rectorats ont centralisé la gestion du remplacement dans un service unique assurant la gestion des personnes concernées et des crédits. La coordination rectorale dans un bureau « dédié » permet de réunir des compétences spécialisées solides, nécessaires pour traiter de situations souvent sensibles et marquées par l'urgence.

■ ■ Un dispositif plus efficace pour un rendement trop onéreux

L'étude menée par la DPE sur les indicateurs du remplacement permet de mesurer au niveau national et pour chaque académie l'efficacité du dispositif de remplacement en cours d'année et de suppléance ainsi que son rendement. Le croisement de ces deux critères conduit ensuite à regrouper les académies dans des ensembles caractérisés formant une typologie.

■ *L'efficacité*

Le ratio mesurant l'efficacité est celui de la demande de remplacement effectivement satisfaite par rapport à la demande totale de remplacement. Il fait apparaître que plus des trois quarts des demandes (76,4 %) ont été satisfaites, toutes académies confondues.

Ce ratio national couvre toutefois des situations très diverses aussi bien en ce qui concerne les académies (de 58 à 90 %) que la nature des disciplines enseignées (plus de 80 % en enseignement général ; moins de 76 % en enseignement professionnel).

■ *Le rendement*

Il s'agit ici d'apprécier les remplacements effectués par rapport aux capacités disponibles. Le résultat est nettement moins positif puisque les remplacements ont été effectués en ayant recours, toutes académies confondues, à 42 % des moyens disponibles. Ce qui signifie inversement que près de 58 % des moyens sont restés sans emploi. Cette observation est sans doute à tempérer, car les personnels en attente de remplacement pouvaient être employés par leur établissement de rattachement à des tâches utiles, sous la réserve d'être immédiatement disponibles en cas de remplacement à effectuer sur place ou dans la zone de remplacement. Il n'existe pas d'évaluation de ces tâches exécutées en interne.

Ici aussi, les situations sont diverses selon les académies. Six académies ne mobilisent pas le tiers de leurs moyens disponibles, tandis que seules cinq d'entre elles parviennent à employer plus de 50 % de ces mêmes moyens. Les pourcentages de remplacement dans l'enseignement technique et professionnel restent très insuffisants.

■ *Le croisement des critères*

Le résultat de ce croisement a donné lieu à un regroupement des académies par typologie. Il s'agit, d'une part, de situer les académies en termes d'efficacité et de rendement par rapport aux valeurs nationales moyennes, d'autre part, de les situer pour chacun des critères. Cette typologie constitue une aide précieuse qui permet à chaque académie de se comparer et de mieux cerner ses points forts et ses points faibles qu'il lui appartient de redresser.

Toutefois, et pour une part non négligeable, les académies ne maîtrisent pas leur potentiel initial dans la mesure où il résulte d'une situation imposée (maintien des maîtres auxiliaires garantis d'emploi [MAGE]) et des attributions de moyens provenant du mouvement interacadémique, attributions qui ne sont pas toujours conformes aux demandes académiques. Cela peut se traduire par des surnombres disciplinaires hypothéquant d'avance des ratios de gestion que peut détériorer, par ailleurs, l'appel nécessaire à des contractuels pour des disciplines sous-dotées. On notera qu'il existe aussi des surnombres dans certaines académies du fait de leur propre gestion passée non maîtrisée.

Ces données handicapent la bonne gestion du remplacement qui, même avec une bonne efficacité, peut donner lieu à un faible taux de rendement du fait des contraintes qui pèsent sur la gestion des personnels enseignants.

Ces contraintes multiples et variables vont du nombre élevé d'enseignants non titulaires à l'inadéquation entre les besoins et les offres en passant par le caractère plus ou moins rural de l'académie ou le pourcentage de personnels en difficulté.

Pour améliorer la connaissance réelle de la situation du remplacement, et donc des efforts effectués par les académies pour mieux le gérer, il paraît important de pouvoir en dissocier les moyens qui n'en relèvent pas et ceux qui ne sont pas vraiment disponibles pour ne conserver que les moyens strictement affectés au remplacement en cours d'année et à la suppléance.

Il reste enfin le rôle essentiel dévolu au ministère dans la bonne répartition des moyens entre les académies, étant entendu qu'il n'est pas exempt lui-même de difficiles héritages à gérer. Toutefois, c'est bien à lui qu'il revient d'établir les meilleures logiques d'organisation et de gestion dans lesquelles s'inscrivent les académies. Faute de quoi, les efforts de rationalisation qui incombent impérativement à celles-ci trouveront vite leurs limites.

3. Les absences de courte durée : le véritable point d'achoppement du dispositif

C'est la gestion du remplacement des absences de courte durée qui fonctionne avec le plus de difficultés et, pour une grande part, attise, dans l'opinion publique, le sentiment à la fois que les enseignants seraient souvent absents et que l'institution ne fait pas face à ses obligations quant à la continuité de l'enseignement devant les élèves.

■ ■ Le remplacement de ces absences relève depuis 1998 de la responsabilité des chefs d'établissement

À partir d'une palette de moyens élargie – recours aux enseignants rémunérés en HS, MI-SE, retraités, vacataires recrutés directement, remplacement d'une discipline par une autre, aménagement de l'emploi du temps, enveloppe d'HSE déléguées par le rectorat – on pouvait espérer une meilleure réactivité du dispositif, bâti par les textes de 1998 sur une gestion de proximité.

Or, malgré ces éléments de souplesse nouvellement introduits, l'IGAENR a constaté que le remplacement des absences de courte durée demeurait mal assuré dans l'enseignement public.

■ ■ La masse des absences de courte durée non remplacées ne fait pas l'objet d'un suivi précis

Par crainte de réactions négatives des représentants des personnels enseignants et des parents d'élèves, les chefs d'établissement ne présentent que rarement un bilan annuel des absences des personnels au conseil d'administration pourtant prévu par les instructions et n'établissent que tout aussi rarement, pour leur propre pilotage, un état récapitulatif de ces absences.

Il est vrai que les logiciels actuellement implantés en établissement ne permettent pas de quantifier automatiquement

absences et remplacements puisqu'ils n'ont pas été précisément conçus dans ce but. Ce n'est donc, au mieux, que le croisement des différentes applications qui permettrait d'avoir une vision complète des absences.

Mais cette difficulté logistique ne devrait pas empêcher la pratique simple de communication, en toute transparence, aux membres du conseil d'administration, d'un état récapitulatif régulier inclus dans le rapport annuel d'activité.

■ ■ Les efforts réels entrepris en 1998 pour réduire les absences des enseignants du fait de l'institution se sont progressivement effilochés

Pour ce qui concerne en particulier les absences liées à la formation, la note DESCO du 2 février 1999 rappelait fermement la nécessité de garantir la continuité de l'enseignement dû aux élèves mais un certain nombre de dispositifs (journées banalisées, formations le mercredi après-midi) mis en place après ce décret se sont peu à peu effilochés.

L'attention des services concernés est appelée sur la nécessité de les remettre en vigueur.

■ ■ Ce sont les absences non remplacées comprises entre une semaine et quinze jours qui alimentent, dans l'opinion publique, le sentiment que le dispositif général du remplacement fonctionne mal

Le faible remplacement de ces absences est réellement préoccupant et la difficile gestion des absences « perlées » qui se prolongent de semaine en semaine contribue particulièrement à la légitime inquiétude des parents.

■ ■ La vaste palette de possibilités de remplacement ouvertes aux chefs d'établissement depuis 1998 a été peu exploitée

Le principe essentiel sur lequel repose le dispositif est la constitution par les chefs d'établissement d'un « contrat de communauté éducative » dans le cadre du projet d'établissement afin

de mobiliser toutes les ressources internes et notamment les personnels enseignants.

Dans les faits, ces derniers refusent très largement d'effectuer des remplacements. Il est vrai que, dans le même temps où le nouveau dispositif se mettait en place, la réduction de leurs obligations de service à une HSA n'a évidemment pas facilité les choses.

Fondamentalement, la seule ressource à laquelle il est réellement fait appel, en dehors de l'accueil en permanence, est celle du recrutement des vacataires, pratiqué de façon très diverse selon les académies, certains chefs d'établissement ne rechignant pas à en recruter, d'autres manifestant de fortes réticences quant à la pertinence pédagogique de ce type de recrutement. Il est certain que les rectorats devraient mutualiser *a posteriori* les coordonnées des vacataires employés avec satisfaction et les mettre à disposition de tous les chefs d'établissement.

Il n'a été trouvé dans aucune académie trace de ce type de base de données, qui présenterait, en effet, un réel intérêt. La difficulté tient à la nécessité de pouvoir et de savoir évaluer en interne les connaissances et les capacités pédagogiques des vacataires.

Quant au possible recours à d'autres intervenants extérieurs (retraités, parents d'élèves, cadres au chômage), il reste très exceptionnel. Dernière possibilité, et non des moindres, le recours plus large aux nouvelles technologies ne rencontre que peu d'écho en tant qu'outil substitutif. Enfin, la diminution du nombre de PEGC, bivalents, et les services partiels en milieu rural contribuent à accroître la difficulté du remplacement.

■ ■ Les enseignants, mais aussi certains chefs d'établissement, paraissent persuadés que le remplacement n'est pas leur affaire

Il manque, au fond, au dispositif une dynamique essentielle qui pour réussir supposerait une acceptation de principe des enseignants de remplacer leurs collègues et une implication des chefs d'établissement tournée vers une obligation de résultat.

Or, le refus des premiers d'assurer des HS et des seconds de s'engager dans une démarche de performance se double d'une absence d'intégration de la question du remplacement

dans la contractualisation avec les EPLE lorsque les rectorats s'y engagent.

Fondamentalement, les uns comme les autres renvoient, explicitement pour les enseignants, de façon plus tacite pour les chefs d'établissement, la gestion du remplacement de courte durée vers l'administration rectorale, avec le souhait de le voir finalement assuré uniquement par des titulaires.

■ ■ Les rectorats ont des approches diverses quant au remplacement de courte durée

Certains rectorats ont une approche très cloisonnée des deux dispositifs : ils réservent le remplacement de longue durée à la gestion académique et celui de courte durée aux EPLE.

D'autres ont une approche plus souple et estiment que les TZR destinés au remplacement de longue durée peuvent être, sous certaines conditions, mobilisables dans les EPLE pour des remplacements de courte durée.

En toute hypothèse, l'IGAENR tient à souligner qu'il n'y aurait rien à gagner à en revenir à une gestion centralisée dans les services académiques. Il lui semble, tout au contraire, qu'il faut réaffirmer le postulat de l'efficacité d'une gestion de proximité, à la fois en soulignant la pertinence de quelques solutions simples expérimentées dans quelques établissements, mais aussi en ouvrant des perspectives plus larges en matière de contractualisation et d'introduction de marges de souplesse supplémentaires dans l'organisation du service des enseignants.

■ ■ Le postulat d'une efficacité plus grande de la gestion de proximité doit être réaffirmé

La question du remplacement gagnerait à être mieux prise en compte dans le cadre de la contractualisation et des projets d'établissement.

Les bassins d'éducation pourraient jouer un rôle intéressant dans le dispositif de remplacement, en particulier par la constitution d'un vivier de personnels disponibles à ce niveau

qui pourrait être mutualisé plus rapidement et plus efficacement, à condition que des outils informatiques appropriés soient développés.

Enfin, le remplacement pourrait être très certainement mieux assuré à l'intérieur même des établissements, notamment par le recours à de nouvelles formes de polyvalence.

■ *Une série de solutions simples gagneraient à être davantage prises en compte*

Tel chef d'établissement rencontré demande aux enseignants d'élaborer une banque collective de devoirs en début d'année ou de lui communiquer des devoirs avant toute absence prévue, afin qu'ils puissent être remis aux élèves accueillis en permanence.

Par ailleurs, on pourrait imaginer de mettre au point au niveau national des « kit » qui aideraient ceux qui remplacent les enseignants absents à organiser des séquences d'information et de débats dans les domaines de la santé, de la lutte contre la violence, de l'orientation, des stages en entreprises, de la documentation ou à encadrer des actions d'initiation ou de perfectionnement aux nouvelles technologies.

La mutualisation par les services rectoraux ou centraux de solutions locales innovantes serait bienvenue.

■ *Les services académiques et les réseaux d'inspecteurs doivent veiller à mieux planifier les absences générées par l'institution elle-même*

Les domaines de la formation et des examens et concours semblent avoir dérivé dans plusieurs académies depuis les tentatives de rationalisation de 1998-1999 et la mise en place de quelques dispositifs simples mais efficaces.

Il conviendrait que l'ensemble des services et des inspecteurs portent une attention soutenue à cette question et réactivent le processus de réduction des absences des enseignants du fait de l'institution.

■ *Les modalités du remplacement des absences de courte durée doivent être intégrées dans les projets d'établissement*

La circulaire DESCO n° 98-263 du 29 décembre 1998 insistait déjà sur la nécessaire mobilisation de l'ensemble de la communauté éducative dans la démarche du projet d'établissement et sur la nécessité d'y intégrer la mise en œuvre du principe du remplacement systématique. Quant à la circulaire DESCO n° 99-091 du 17 juin 1999, elle demandait d'inscrire la question du remplacement de courte durée dans les thèmes de travail de la prérentrée.

Or l'application de ces principes est restée très théorique au niveau des EPLE. En conséquence, si l'on veut éviter de continuer à s'en tenir à de l'incantation, c'est plus largement toute la logique du rapport des EPLE à leur tutelle qu'il faut revoir. D'ores et déjà, la procédure d'attribution des heures de suppléance pourrait être revue. Les HSE gagneraient à être intégrées à la DHG. À partir des projets concertés et des ressources humaines dont ils peuvent disposer, les chefs d'établissement seraient invités à évaluer leurs besoins de remplacement et à adresser leurs propositions de la même façon qu'ils évaluent leurs besoins d'enseignement pour obtenir leur DHG.

Ce nouveau système présenterait l'intérêt d'une gestion pertinente des HSE. À quoi sert, en effet, d'attribuer des moyens alors qu'on sait qu'ils seront peu ou mal utilisés ? Mieux vaut affecter une enveloppe globale, avec une obligation de résultats, associée à cette liberté plus grande d'utilisation des moyens.

En outre, dans une logique de contrat qui lie nettement l'utilisation de moyens à une obligation de résultats, il faudra ajouter une évaluation des dispositifs mis en place et surtout déterminer les sanctions éventuelles en cas de non-respect des termes du contrat. Une des seules sanctions réalistes serait la détermination du niveau futur de la DHG qui serait appelée à évoluer en fonction de la prise en compte effective ou non de la question du remplacement par les équipes éducatives. Ainsi se poserait la question, si l'obligation de résultats n'avait pas été atteinte, du maintien ou non de la part de « surdotation » de la DHG liée au remplacement.

L'autre forme de sanction viendrait fondamentalement de la société civile : un établissement n'assurant pas ses engagements et disposant, après quelques années, de moyens de fonctionnement réduits, deviendrait, de fait et de sa propre responsabilité, beaucoup moins attractif, ce qui, de façon concomitante, renverrait à la question de la sectorisation des établissements.

■ *Il faut parvenir à promouvoir des formes d'annualisation du temps de travail comme de nouvelles formes de polyvalence des enseignements*

Le remplacement des enseignants absents se heurte à deux difficultés majeures :

- la première est de gérer les pics d'absence à partir d'un potentiel de titulaires nécessairement limité et donc insuffisant à ces périodes. Il faut donc jouer sur les marges de souplesse que peut permettre le dispositif : recours aux vacataires, choix d'une organisation plus modulable des emplois du temps. Devant le blocage sur la question de l'annualisation du temps de travail, il conviendrait d'étudier par ailleurs la possibilité d'une organisation différente de ce temps en s'appuyant sur des établissements expérimentaux et des enseignants volontaires ;
- l'autre grande difficulté dans la gestion du remplacement est d'assurer de façon aussi efficiente les remplacements sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire en particulier aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Dans les petits collèges ruraux, la multiplication des services partagés entre plusieurs établissements, liée à la monovalence des enseignants, crée des situations difficiles à vivre pour les enseignants et représente un facteur de rigidité pour l'établissement. Une nouvelle forme de polyvalence des enseignants permettrait très vraisemblablement d'améliorer leurs conditions de travail et les conditions d'étude des élèves et de résoudre en partie les difficultés dirimantes de l'enseignement et du remplacement en zone rurale.

Fondamentalement la question du remplacement amène à poser la question récurrente de la nature du métier d'enseignant. A-t-on jamais posé le postulat que le remplacement fait partie du métier d'enseigner ? C'est en s'intéressant aux tâches réelles des enseignants et en mettant à plat la problématique de leur métier, qu'en matière de remplacement des évolutions qualitatives seront possibles.

4. Les propositions

■ ■ Prévenir les absences

■ *Pour la formation*

Donner la priorité aux journées banalisées et élaborer dans chaque EPLE un plan de formation soumis au conseil d'administration explicite sur les modalités d'encadrement des élèves et sur le bilan des actions passées.

■ *Pour les examens et concours*

Affecter des enseignants à temps partiel à l'élaboration des sujets et dispenser de correction au baccalauréat les personnels chargés de cette élaboration.

■ *En ce qui concerne le troisième trimestre*

Compte tenu des résultats de l'enquête DPD sur les absences non remplacées qui montre une augmentation sensible du pourcentage d'heures perdues pour fermeture totale de l'établissement, revenir aux principales propositions formulées par l'IGAENR dans son rapport n° 98-37 de mai 1998 (utilisation de locaux universitaires, recul des dates du brevet, réduction des options et extension du contrôle continu) qui n'ont été que partiellement appliquées comme le démontre « l'essai d'évaluation 1995-1999 des suites données aux rapports de l'IGAENR ».

■ *En ce qui concerne les instances paritaires*

L'accroissement des réunions induit par le mouvement national à gestion déconcentrée et la seconde phase dite intra-académique nécessite que les instances paritaires se tiennent à date fixe.

■ ■ Mieux couvrir les absences

■ *Par la responsabilisation du chef d'établissement*

Par la responsabilisation du chef d'établissement :

- en intégrant une dotation annuelle en HSE dans la DHG dès la rentrée scolaire, dont le chef d'établissement serait responsable

sous réserve d'un compte rendu *a posteriori* aux services académiques et d'une information au conseil d'administration. L'attribution de la DHG pourrait tenir compte de la qualité des résultats obtenus ;

– dans un scénario plus volontaire, le volant d'HSE dans la DHG serait destiné à des enseignants qui accepteraient d'assurer des remplacements dans le cadre d'une annualisation partielle de leur service ;

– l'intégration d'un volet remplacement (œuvre de l'ensemble de la communauté éducative) dans le projet d'établissement, comme le prévoit la circulaire DESCO n° 263 du 29 décembre 1998 ;

– enfin, les absences ponctuelles pour convenances personnelles, sans arrêt de travail, ne devraient être accordées que pour autant que l'enseignant concerné s'engage à récupérer les heures de cours perdues.

■ *Par la sollicitation des ressources internes de l'établissement*

L'évolution du métier d'enseignant vers un travail en équipe (projet d'établissement, TPE, parcours diversifiés, travaux croisés, itinéraires de découverte) devrait amener à considérer le remplacement comme un sujet d'intérêt commun.

■ *Par le recours aux bassins d'éducation*

Ces derniers peuvent affirmer leurs compétences en matière de remplacement de courte durée et contribuer à optimiser la gestion des ressources humaines.

■ *Par l'optimisation de la gestion du potentiel de remplacement*

L'optimisation suppose de revoir le découpage et la modulation des zones.

S'agissant du découpage des zones, leur recouvrement partiel permet de minimiser les incidences de la pratique qui s'est souvent imposée de fait et selon laquelle le service en zone limitrophe de la zone d'affectation n'est pas obligatoire.

La création de zones dont la taille varierait en proportion inverse des effectifs d'enseignants faisait partie des propositions du rapport *Pas de classe sans enseignant*.

Il y a certes ici un traitement différencié des enseignants mais il se fonde sur une différence objective de situation (les effectifs de la discipline considérée) et des motifs d'intérêt général (assurer le fonctionnement du service public).

■ *Par l'augmentation du potentiel*

Par l'augmentation du potentiel :

- en recensant les compétences parfois multiples des enseignants (nombre d'entre eux sont, en effet, titulaires de deux licences) et en utilisant cette polyvalence de fait à la couverture de besoins spécifiques (remplacement, zone rurale, services partagés...);
- en s'appuyant sur des établissements expérimentaux et des enseignants volontaires, proposer une annualisation du temps de travail qui permettrait notamment la prise en charge des élèves en cas d'absence de collègues enseignants.

■ ■ **Améliorer la qualité de l'enseignement en cas de remplacement par la prise en compte de trois propositions**

Améliorer la qualité de l'enseignement en cas de remplacement par la prise en compte de trois propositions :

- élargir le vivier de recrutement en sollicitant des partenaires multiples (universités, ANPE, mairies) ;
- promouvoir l'information entre les enseignants sur le rythme auquel ils avancent dans le programme et leurs méthodes respectives pour faciliter la prise en charge réciproque des classes en cas de besoin avec le soutien des corps d'inspection ;
- anticiper les interventions par la mise en place de banques de données.

■ ■ **Faire droit à la demande de transparence des partenaires**

Faire droit à la demande de transparence des partenaires par une présentation systématique au conseil d'administration du bilan annuel des absences de l'ensemble des personnels, comme le stipule la circulaire DESCO du 16 septembre 1998. Cette information gagnerait à être présentée aux CAEN et CDEN.

Dans une perspective plus ambitieuse, devrait être envisagée la constitution d'un observatoire académique du remplacement.

■ ■ En interne : des outils partagés, un contrôle mieux affirmé

Partager des outils suppose de les harmoniser, d'où la nécessité de se doter d'outils équivalents pour éviter les interprétations divergentes. Les académies doivent notamment se « caler » sur le dispositif DPE mis au point pour les zones de remplacement.

Il convient enfin de veiller à obtenir, par une restructuration des services, une information complète sur les congés de moins de quinze jours.

Les académies disposent donc d'un potentiel de titulaires remplaçants, de maîtres auxiliaires garantis d'emplois, de contractuels, de vacataires et d'HSE qu'il s'agit d'utiliser au mieux, c'est-à-dire dans les limites effectives du disponible, contrairement à la situation prévalant antérieurement où les besoins étaient couverts dans les limites théoriques d'enveloppes de crédits systématiquement et largement dépassées.

5. Conclusion

Les mesures prises récemment marquent une véritable évolution et intègrent la dimension « remplacement » au cœur des démarches de préparation de rentrée. Si les progrès en gestion sont manifestes, ils ne règlent pas pour autant complètement la question de l'organisation et de l'efficacité du remplacement.

Le travail, enfin organisé et coordonné, entre les trois directions (DESCO, DPE, DAF) est, comme celui réunissant les divisions de moyens et de personnels des rectorats, au centre du dispositif de suivi et de régulation de la fonction remplacement.

Fondée sur l'élaboration d'un budget académique, à partir de trois chapitres budgétaires, 31.93, 31.97 et 31.95, la préparation de la rentrée dans les académies doit, tout à la fois,

prendre en compte l'enseignement et le remplacement. Ce dernier n'est plus considéré comme la fonction à assurer après l'enseignement mais doit être intégré à part entière dans l'utilisation des moyens délégués à l'académie.

Sous l'égide de l'administration centrale, les outils et les concepts se sont développés et affinés. Ils permettent aujourd'hui de diffuser une culture commune de gestion, à travers une normalisation des nomenclatures, voire des pratiques.

Les relations de travail, à travers les séminaires interacadémiques de préparation de rentrée, qui réunissent les académies et trois directions de l'administration centrale, sont placées avec profit sous le signe des échanges et de l'amélioration de la maîtrise de l'information, des pratiques et des méthodes. Depuis deux ans, ces séances connaissent un vrai succès et participent à la diffusion d'une culture commune nécessaire à ce type de démarche.

Les académies progressent dans la mise en cohérence de la gestion des moyens et des personnels par un véritable travail collectif et le rapprochement des services concernés.

Il reste que l'encadrement, notamment budgétaire, du remplacement, le développement du dialogue entre les directions concernées de l'administration centrale et les services académiques, le partage de nomenclatures et de tableaux de bord ainsi que l'amélioration de la gestion du remplacement, à travers la refonte des zones et leur calibrage, ne suffisent pas pour atteindre l'objectif « pas de classe sans enseignant » adopté par l'opinion publique.

La mobilisation des enseignants titulaires pour des suppléances n'est pas très productive parce que ceux-ci acceptent de plus en plus difficilement d'assurer, au-delà de leur service, des heures supplémentaires.

S'agissant des remplacements, les académies ne peuvent pas compter sur l'existence d'enseignants en surnombre dans des disciplines excédentaires, ce qui constitue une réelle rigidité. C'est ainsi que, si la notion de « contractuels évitables » est venue stigmatiser une gestion académique manquant de rigueur, celle consistant à affecter de la part de l'administration centrale des titulaires au-delà des besoins de l'académie pourrait aussi être qualifiée de « titulaires évitables ».

Les taux d'efficacité et de rendement tiennent certes compte de cette situation mais les capacités de rééquilibrage sont faibles, d'autant que les académies sont dans une situation très hétérogène.

Si le recrutement de vacataires, sur la base de 200 heures maximum, apporte une réponse aux besoins de remplacement, trois problèmes se posent néanmoins :

- sous l'angle quantitatif, il arrive que, selon la période de l'année ou de la localisation, le recrutement soit particulièrement difficile ;
- de manière qualitative, les vacataires ne disposent pas nécessairement des qualités requises pour enseigner ;
- la limitation stricte de 200 heures n'est pas vraiment adaptée à la nécessaire continuité du service et rencontre l'hostilité des usagers.

L'amélioration de la gestion du remplacement ne pourra pas à elle seule, sans une refonte de dispositions réglementaires, mettre cette fonction au même rang que celle de l'enseignement et au cœur de la continuité du service d'enseignement.

La formation initiale et continue des maîtres

À la suite d'une mission conjointe, les inspections générales ont, dans un rapport de février 2003 ¹, établi un diagnostic exhaustif sur la formation initiale et continue des maîtres, assorti de nombreuses propositions.

Ressortent de cette étude quelques fortes caractéristiques.

1. À système de formation constant, la qualité des maîtres pour l'avenir n'est pas garantie

■ ■ Une conceptualisation insuffisante et une multiplication d'injonctions

Faute de savoir précisément ce qui relève de la formation dans la définition du professionnalisme des maîtres, on valorise parfois à l'excès l'importance de la formation des maîtres, dont dépendrait la totalité des évolutions de l'école, à moins qu'on ne la minore en reprenant l'argument selon lequel les compétences d'un maître se ramènent toutes à la maîtrise d'un champ du savoir ; en outre, le débat est souvent paralysé par des oppositions de termes (importance de la « théorie » et de la « pratique » dans

1. Cf. rapport conjoint IGAENR/IGEN, février 2003 :

– IGAENR : R.-F. Gauthier, corapporteur. Auteurs : M. Caffin-Ravier, G. Coissard, L. Dutriez, J.-B. Ettori, M. Ghesquière ;

– IGEN : G. Septours, corapporteur. Auteurs : M. Aublin, J. Bottin, Y. Bottin, M. Fort, C. Loarer, B. Thomas.

la formation, opposition entre « formation disciplinaire » et « formation professionnelle », entre « formation commune » – aux maîtres des premier et second degrés, par exemple, ou des différentes disciplines – et « formation spécialisée », entre formation initiale et formation continue) qui apparaissent particulièrement vaines ou nuisibles.

L'employeur, relayant fréquemment en cela le corps social, **multiplie** dans le même temps **les injonctions en direction des maîtres**. Ce point fait d'autant plus difficulté que cette évolution s'est faite progressivement, sans que soient jamais clairement proclamées le cas échéant des ruptures par rapport à des modèles antérieurs de formation des maîtres, et du même coup sans que l'employeur prenne l'initiative de réduire explicitement ici des exigences qu'il augmentait ailleurs, aussi bien dans le champ des disciplines dont les programmes sont plus souvent renouvelés qu'autrefois qu'en matière d'innovations pédagogiques, d'utilisation des technologies de l'information et de la communication, ou de demandes d'intervention en dehors des murs de la classe.

■ ■ Un temps de formation initiale de type 4+1 fortement déséquilibré au détriment des aspects non strictement « académiques » de la formation

Dans la majorité des pays, l'itinéraire « théorique » pour accéder à la titularisation comme professeur des écoles ou de l'enseignement secondaire exige cinq ans de « formation », au sens le plus général du mot, après le baccalauréat. La France a toutefois fait le choix d'organiser la formation de ses maîtres non pas sur le mode « simultané », comme c'est le cas de la plupart des pays européens, mais « successif », c'est-à-dire en distinguant dans la durée le temps d'une formation de type académique, confiée pour une part majoritaire à l'université, et le temps d'une formation plus étroitement professionnelle.

Toutefois, à l'intérieur de ce modèle successif, la France se singularise par un déséquilibre entre les deux parties de la séquence quinquennale. Aux trois, voire quatre années de formation universitaire s'ajoute l'année pleine consacrée à la préparation du concours de recrutement. Une année seulement est consacrée à l'acquisition de la quasi-totalité des compétences

avec lesquelles en d'autres pays les étudiants commencent à se familiariser quatre ans auparavant.

Une fois le concours passé, tout est bâti pour que le professeur perçoive son cursus comme accompli : il est professeur stagiaire ; sa rétribution n'est pas éloignée de celle qu'il percevra lors de sa première année de plein exercice.

Il semble bien pourtant que l'entrée dans un métier – à plus forte raison encore dans un métier dont chacun a en tête, préexistantes, des idées qui peuvent être autant d'obstacles à le penser de façon autonome – doive ménager un effet de rupture avec ce qui l'a précédé, rupture annoncée, au sens clair, et validée en tant que telle.

La difficulté des IUFM à trouver une place définitivement reconnue vient en particulier de l'étroitesse de leur champ d'action entre une « première année de préparation des concours » dont le sens leur échappe largement et une seconde année étriquée où tout donne l'impression de se bousculer.

■ ■ Une formation en cours de carrière à la recherche d'elle-même

Si l'éducation nationale éprouve des difficultés à définir et hiérarchiser les objectifs de formation initiale de ses maîtres, on rencontre un flou plus marqué encore s'agissant de la formation continue. La formation continue ne fait pas partie des grandes fonctions historiques de l'éducation nationale.

On peut s'étonner de voir la formation en cours de carrière occuper aujourd'hui une place aussi restreinte dans l'éducation nationale : il serait pourtant indispensable de tenir à jour les connaissances des maîtres et de réorganiser sans cesse les rapports entre les savoirs savants en constante évolution et les savoirs enseignés dans les classes. En effet, le professeur exerce un métier intellectuel ; son attitude permanente est celle de l'apprentissage. On peut encore regretter que, vis-à-vis des élèves, des parents et de l'administration des établissements, la formation continue des maîtres soit presque une activité qu'il faut cacher, qui culpabilise, alors qu'elle devrait être valorisée.

Aujourd'hui les jeunes maîtres en formation ne semblent pas être régulièrement préparés à une gestion sur le long terme de leur formation. À l'intérieur des IUFM qui ont en charge une

large partie de la formation continue depuis 1998, celle-ci est fréquemment une fonction isolée de la formation initiale, confiée à d'autres personnels et mettant en œuvre d'autres logiques : on peut observer que les procédures de formation initiale les plus estimées, comme les stages de pratique réflexive, disparaissent presque totalement dès qu'il s'agit de formation continue.

Il est très surprenant enfin que la participation à des stages de formation continue destinés à faire croître la compétence des maîtres ne soit pas prise en compte dans la gestion de leur carrière.

Plus grave encore : la réussite au concours efface pour l'employeur toute trace des formations et expériences antérieures. Or, beaucoup de professeurs recrutés ont acquis des compétences, parfois validées, dans des entreprises ou des mouvements associatifs ou de jeunesse ou des formations universitaires ou professionnelles complémentaires, en France ou à l'étranger, qui peuvent être de grand intérêt dans le travail collectif d'un établissement.

2. La recherche de la qualité implique de repenser à l'avenir parcours de formation initiale, formation en cours de carrière et responsabilités de l'État employeur

■ ■ Pour une réorganisation des parcours de formation initiale, donnant à la formation plus de temps au service d'une meilleure qualité finale

Tenant à la fois compte de la mise en place du dispositif « licence/master/doctorat », mais également des problèmes de viviers qui se poseront à brève échéance ainsi que des critiques dont fait l'objet la formation actuelle des professeurs, on peut faire les propositions suivantes.

■ *Le niveau des acquis doit être rehaussé*

La mission propose donc que le niveau de qualification de tous les professeurs soit porté à cinq années après le baccalauréat, **soit au niveau du master**. Ce niveau est d'ailleurs celui auquel sont recrutés leurs homologues européens.

■ *Le concours ne doit plus servir à certifier des connaissances*

Un des reproches faits aux concours de recrutement actuels est leur lourdeur, résultant entre autres raisons de la volonté des jurys de vérifier la validité des acquis de type universitaire des candidats : la mission suggère que le concours de pré-recrutement soit placé plus tôt dans le cursus et prenne place **immédiatement après la licence**.

Un recrutement précoce permet d'attirer et de retenir des candidats qui peuvent être inquiétés par la perspective d'études longues ne donnant pas lieu à l'octroi d'un diplôme en cas d'échec au concours.

■ *Le concours doit servir à déterminer des profils d'enseignants*

Les fonctions de professeur ont des prérequis minimaux, qui sont :

- une personnalité motivée et capable de s'adapter à des enfants et à des jeunes gens et de faire face à des situations d'enseignement diverses ;
- une bonne maîtrise de la langue française écrite et orale ;
- des connaissances structurées et une culture générale dans le champ de la ou des disciplines qui devront être enseignées et qui permettront une bonne poursuite d'études.

La mission recommande de limiter strictement à deux les épreuves écrites et à une seule l'oral d'admission.

■ *La période de formation après le concours est portée à deux ans*

Les lauréats sont nommés élèves professeurs pendant deux ans. Cette disposition a un coût certain mais elle permet

aux recrutés de se consacrer entièrement à leur formation et elle ne retarde pas leur entrée dans la carrière.

Leur formation se poursuit **dans le cadre du master**. À l'issue de leur formation, et si elle s'est déroulée dans de bonnes conditions, les stagiaires titularisés sont également possesseurs d'un diplôme qui garantit l'acquisition d'un bon niveau de connaissances dans le domaine de la ou des disciplines.

La formation en master répond à un **cahier des charges** établi par l'État employeur. Elle vise deux objectifs complémentaires :

- **des approfondissements et des élargissements** dans la ou les disciplines qui seront enseignées ;
- une préparation aux pratiques du métier qui s'effectue sous forme de **stages en situation**, de durée et de forme variables (de 30 % à 50 % du temps de la formation). Cette préparation devrait également comprendre l'analyse des pratiques professionnelles, une réflexion sur la discipline et sur le métier, et s'accompagner de l'acquisition de connaissances issues des sciences nécessaires à l'exercice d'une activité d'enseignement. Le stage pourrait être, en deuxième année, « un stage en responsabilité ». Les activités de préparation au métier et les enseignements de la discipline doivent être de concert et se nourrir mutuellement ; **de périodes de formation spécifiques** (par exemple, une période en entreprise de deux mois au moins pour les professeurs des disciplines technologiques et professionnelles).

La **validation** de la formation en vue de l'obtention du grade fait une juste place aux connaissances de la discipline et à la préparation au métier. Le master ne peut être obtenu que dans l'hypothèse où ces deux éléments de formation ont fait séparément l'objet d'une validation positive : il n'existe aucune compensation possible entre les deux.

La **titularisation** fait l'objet d'une procédure distincte : le jury académique constate que le master a bien été acquis par le stagiaire ; il vérifie les connaissances acquises dans la discipline et les connaissances professionnelles. Cette vérification peut prendre la forme d'une épreuve orale. L'épreuve orale pourrait comporter deux temps : une exploration de la culture générale dans le champ du savoir concerné et un échange avec l'étudiant stagiaire sur le métier de professeur.

La titularisation n'est prononcée qu'au vu de l'acquisition du master et de la réussite à l'épreuve de titularisation.

■ *La situation particulière de certains enseignements technologiques et professionnels à petits flux*

Si le prérecrutement après la licence peut partiellement répondre aux besoins de certains enseignements, il apparaît que l'avenir des formations technologiques et professionnelles publiques tient aux aides à l'accès aux fonctions enseignantes. Ces aides pourront prendre la forme de dérogations aux règles de gestion par la titularisation sur place des lauréats de concours, ou par le repérage et un accompagnement (y compris financier) dès le baccalauréat professionnel des éléments les plus brillants.

■ ■ Une nouvelle donne pour la formation en cours de carrière

La formation en cours de carrière doit absolument sortir du rôle d'appoint, souvent aléatoire, qui a été le sien jusqu'ici, pour être reconnue à égalité d'importance avec la formation initiale et accompagner toute la carrière d'un enseignant, avec des finalités et des modalités sans doute diverses, mais dans la double perspective du continuum et de l'individualisation préconisés.

■ *L'accompagnement en début de carrière sera renforcé*

Lors de sa première année d'exercice, le professeur titulaire devrait effectuer sur son temps de service hebdomadaire trois heures de formation.

■ *Une formation plus individualisée*

Certaines situations professionnelles identifiées comme probables au cours de la carrière d'un professeur doivent **systématiquement être accompagnées en termes de formation**.

Un **livret des formations et des compétences** serait délivré à tout professeur dès sa réussite au concours. Ce livret comporterait en premier lieu le récapitulatif des crédits obtenus en licence et master, des compétences ayant fait l'objet des

épreuves des concours, ainsi que de toutes celles qui peuvent être reconnues, par exemple, au titre de la validation des acquis de l'expérience. Le professeur nommé dans un nouvel établissement cesserait d'être de façon anonyme identifié seulement par l'étiquette de son concours de recrutement. Ce livret des formations et des compétences pourrait être aussi enrichi par des qualifications que l'université pourrait être invitée à proposer en plus grand nombre.

La mission considère que cette individualisation de la formation permettrait aussi de **relancer l'implication des établissements ou des réseaux d'écoles dans la formation des maîtres**, qui n'est actuellement présente de façon significative que dans de rares académies.

■ *La formation doit devenir une composante de la gestion des ressources humaines*

L'effort de formation lourde voulue ou consentie par les enseignants, après contractualisation avec la direction des ressources humaines de l'académie, devrait être pris en compte dans leur carrière, soit en bonification (réduction de l'ancienneté), soit par l'attribution de postes spécifiques, soit encore par inscription sur des tableaux d'avancement.

■ *La formation est également concernée par la question de l'« outillage » des professeurs*

Il serait souhaitable de mettre en place :

- au moins dans un centre de documentation et d'information (CDI) par bassin, l'équivalent de ce qu'est souvent dans le premier degré la bibliothèque de circonscription, c'est-à-dire **un fonds professionnel minimal de littérature pédagogique générale**, d'ouvrages de l'actualité éducative, d'informations et références pédagogiques officielles, une sélection d'outils sur tous supports, dans les différentes disciplines ou spécialités, et des abonnements à certaines revues ;
- **une allocation d'équipement initial pour les jeunes professeurs**, destinée à l'acquisition d'ouvrages et/ou à des abonnements.

■ ■ L'État doit mieux assumer ses responsabilités d'employeur

■ *En définissant mieux les compétences attendues des maîtres*

Il conviendrait que les deux textes par lesquels l'État, employeur des professeurs des écoles ou du second degré, exprime ses attentes quant à leurs compétences, deviennent de véritables « référentiels de formation ». L'employeur élaborera ces textes en se conformant aux deux principes suivants.

- Un principe d'unification des métiers de l'enseignement

Il serait en effet souhaitable qu'on puisse reconnaître ce que les fonctions de professeur ont en commun, quel que soit le niveau où l'enseignement est dispensé.

- Un principe de diversification des cursus

Il est important que soient mieux formulées selon les niveaux où un même professeur peut être amené à exercer, les compétences essentielles : proposer le même référentiel pour le lycée d'enseignement général et le collège, par exemple, ne donne guère de crédit à cette démarche.

■ *En recomposant le jeu des acteurs*

- Au niveau ministériel

Afin de s'assurer que cohérence et continuité marquent les politiques conduites par les directions, il conviendrait de mettre à leur disposition un organe commun, le **Conseil national de la formation et du recrutement des maîtres**, placé auprès du ministre.

- Dans les académies

Il faut rappeler avec force les compétences déléguées par le ministre au recteur en matière de recrutement et de formation des maîtres.

Une **instance académique de suivi de la formation des maîtres**, placée sous l'autorité directe du recteur, l'aidera à assumer sa double compétence et prêtera son concours aux universités pour conduire leur mission de formation.

Les compétences et l'expérience acquises par nombre de personnels qui exercent actuellement en IUFM pourront être utiles pour constituer cette instance.

■ *En modifiant certaines de ses pratiques gestionnaires*

Deux attitudes devraient progressivement prévaloir en matière de formation des maîtres.

• La cohérence et la continuité

L'État devrait affiner, au niveau académique comme au niveau national, sa gestion prévisionnelle des emplois afin d'arrêter clairement une politique pluriannuelle de recrutements, donner les signaux nécessaires à tous les acteurs potentiels, institutionnels mais aussi futurs candidats aux fonctions enseignantes.

De la même façon, l'institution devrait assurer une meilleure continuité d'une année sur l'autre quant aux moyens mis à disposition de la formation initiale mais surtout de la formation continue qui a souvent pâti de « coups d'accordéon » inconsidérés.

Les décisions mêmes de politique éducative (modifications des horaires des disciplines, changements de programmes, innovations pédagogiques) ne devraient pas intervenir selon des calendriers trop brusques qui font apparaître soudain des excédents ou des besoins de personnels supplémentaires, besoins qui ne trouvent en général pas d'autres réponses que dans le développement de l'auxiliariat.

En réponse à ce qui a été observé, l'État devra, au niveau de chaque académie et en rapport avec les différentes collectivités territoriales, mais essentiellement le conseil régional, se préoccuper de l'émergence des viviers nécessaires aux besoins régionaux d'enseignement.

• Plus de souplesse dans les emplois

Le meilleur emploi des compétences des maîtres, qui sont plus riches et diversifiées que ce que fait apparaître la seule carte des concours, et qui s'enrichissent au cours de la vie professionnelle, devrait conduire à la mise en œuvre de plus de souplesse dans l'affectation des professeurs. Cette affectation devrait se faire plus souvent en fonction de leurs talents, de leurs goûts et des besoins du service public plutôt que sur la base de la seule appartenance à un corps particulier.



PARTIE

**Les élèves en
difficulté : diversité
des dispositifs
et des politiques
mises en œuvre**

Les dispositifs relais et l'École ouverte

Dans le cadre des commandes ministérielles inscrites dans leur lettre de mission annuelle, les deux Inspections générales ont procédé à l'évaluation des dispositifs relais de prise en charge des élèves en grande difficulté et du dispositif École ouverte ¹. Leurs investigations ont été conduites d'octobre 2002 à février 2003. Elles ont donné lieu à de nombreuses visites sur sites dans quatorze académies : vingt-cinq Écoles ouvertes, trente-quatre classes relais, trois ateliers relais, quatre internats relais, un atelier internat relais.

1. Deux dispositifs qui ont en commun l'objectif de réconcilier l'élève avec l'école

Ces deux dispositifs, bien que forts différents, ont des points communs ; l'un et l'autre s'inscrivent dans la lutte contre l'exclusion : lutte contre l'exclusion sociale pour École ouverte grâce à une ouverture sur des activités culturelles et sportives ancrées autour de l'école et dans l'école pendant les congés scolaires ; lutte contre l'exclusion scolaire pour les dispositifs relais, qu'une telle situation découle soit d'une décision du

1. Cf. rapport conjoint IGAENR/IGEN, avril 2003 :
– IGAENR : J.-P. Isambert, corapporteur. Auteurs : A. Derocles, A.-M. Grosmaire, J. Leydier, P. Sultan ;
– IGEN : J. Dusseau, corapporteur. Auteurs : P. Barret, C. Becchetti-Bizot, G. Mamou, D. Roux.

conseil de discipline, soit d'un décrochage consécutif à l'échec scolaire ou à des problèmes familiaux ou comportementaux.

Ils s'inscrivent aussi dans la lutte contre la violence : les premières Écoles ouvertes font suite aux émeutes du Val-Fourré à Mantes-la-Jolie en 1991, et les classes relais ont pu être perçues par l'institution comme un moyen de contenir – voire d'écarter – les fauteurs de troubles.

Entre ces deux dispositifs, il est un champ commun : la réconciliation avec l'école. École ouverte cherche à réconcilier l'élève avec les lieux, mais aussi avec les adultes – enseignants, éducateurs, personnels de service – et, dans le cas des CM2, à le familiariser avec le collège pour éviter une crispation hostile. Il en est de même pour les classes relais, dont le but recherché est une triple réconciliation avec les savoirs, les lieux, les enseignants.

On retrouve ici des principes qui président à la loi d'orientation de juillet 1989 (articles L. 111-1 et 122-3 du Code de l'éducation) : pas de sortie du système éducatif sans qualification, prise en charge par l'école de l'élève dans sa globalité.

Dans le contexte de la décision gouvernementale de doublement dans les deux ans des deux dispositifs, l'objet de la mission a porté à la fois sur leur fonctionnement, les résultats observés et la formulation de propositions pour les améliorer. Il lui incombait également de définir les conditions d'un développement réussi et d'émettre des préconisations à cet effet.

2. Un lancement à chaud d'École ouverte, un long mûrissement des dispositifs relais

Dans un premier temps, le rapport rappelle le cadre institutionnel et financier dans lequel s'inscrit chaque dispositif. École ouverte, née sans texte dans l'urgence au début de l'été 1991 a connu une montée en charge progressive, avant d'être généralisée en 1996, dans le cadre du Pacte de relance pour la ville présenté, le 18 janvier 1996, par le Premier ministre. D'abord limitée aux collégiens des banlieues difficiles, l'opération a été ensuite ouverte aux élèves des CM2 et étendue aux

zones rurales. Elle repose sur une charte, une note technique et un appel à projets annuel, documents qui ont été mis à jour en janvier 2003 (*BO* du 30 janvier 2003). Elle bénéficie d'un triple financement : Éducation nationale (75 %), Ville (15 %), Affaires sociales/Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (10 %). Assise sur le volontariat, elle se présente comme un dispositif simple, dont les règles requièrent de la souplesse « afin de ne pas décourager les porteurs de nouveaux projets ». Ainsi, le financement est-il forfaitaire à la semaine quel que soit le nombre d'élèves (6 100 euros à partir du 1/01/2003), cependant que les crédits, sauf dans deux académies, sont gérés par des établissements mutualisateurs. Les rémunérations viennent de passer de 11,96 à 26,06 euros la vacation horaire.

L'opération consiste, dans un objectif d'intégration sociale et scolaire, à ouvrir les établissements (collèges et lycées) pendant les vacances scolaires, ainsi que les mercredis et samedis de l'année scolaire, pour offrir aux jeunes de l'établissement, du quartier ou/et des écoles élémentaires du secteur de recrutement, un programme d'activités éducatives : scolaires, culturelles, sportives, de loisirs.

Les dispositifs relais, au contraire, ont fait l'objet d'un long mûrissement, depuis la circulaire du 21 août 1985 qui jetait les bases de la collaboration entre les ministères de la Justice et de l'Éducation nationale, jusqu'à la mise en forme réglementaire du dispositif par la circulaire du 12 juin 1998. À l'automne 2002, la volonté gouvernementale de développement du dispositif s'est traduite par la création des ateliers relais, avec la conclusion d'une convention-cadre en date du 2 octobre 2002 qui ouvre un nouveau partenariat avec les associations d'éducation populaire, les classes relais privilégiant quant à elles un partenariat avec l'éducation spécialisée (PJJ et conseils généraux).

Classes et ateliers relais fonctionnent sur le même socle réglementaire que constitue la circulaire du 12 juin 1998. Au niveau des moyens, on peut relever que beaucoup ne sont pas budgétisés (mise à disposition de locaux et de personnels) et que depuis peu les dispositifs relais peuvent bénéficier du fonds social européen.

3. Deux dispositifs, très diversement implantés, dont le développement appellera des objectifs ciblés, académie par académie

La première partie du rapport s'achève sur la géographie actuelle des dispositifs. Les académies sont ainsi positionnées au regard de leur poids démographique dans le second degré, rapproché du nombre de semaines École ouverte ou du nombre de dispositifs relais, puis au regard de la classification DPD, enfin au regard du nombre d'élèves scolarisés en ZEP-REP qui constituent les viviers prioritaires des deux dispositifs.

L'examen de la **carte nationale actuelle des implantations** met en évidence des situations très différentes suivant les académies, certaines étant sensiblement en avance dans le développement des deux dispositifs ou de l'un des deux, d'autres accusant des retards marqués. Aussi le rapport suggère-t-il, dans la perspective d'un doublement d'ici deux ans, **de fixer des objectifs territorialisés différents suivant les académies**, voire, pour les dispositifs relais, suivant les départements. En outre, devra être prise en compte la spécificité de chaque académie ou département au regard des populations ciblées. Il est évident, en effet, que les besoins ne sont pas les mêmes dans des académies comme Lyon ou Limoges, ou au sein d'une même académie comme celle d'Aix-Marseille, entre les Bouches-du-Rhône et les Hautes-Alpes.

Dans une deuxième partie, le rapport dresse un bilan globalement positif de situations diverses rencontrées sur le terrain.

4. Un public de plus en plus brassé à École ouverte, de jeunes toujours en situation très difficile dans les dispositifs relais

S'agissant des **publics accueillis**, après des débuts fortement axés sur les jeunes des quartiers les plus défavorisés, **École ouverte** s'est élargie progressivement à des zones rurales en déficit culturel, et il n'est pas rare qu'elle soit désormais implantée dans des établissements sans problèmes particuliers. Fondé sur le volontariat, le dispositif émerge surtout lorsqu'un chef d'établissement en impulse la mise en place mais disparaît parfois avec lui ou sous l'effet de la lassitude de l'équipe d'animation. Le développement du dispositif devrait s'orienter en parallèle dans deux directions : **renforcer la présence d'École ouverte dans les zones défavorisées ; élargir son implantation dans d'autres types d'établissements, dans un souci de mixité sociale**. Il sera également opportun d'envisager cet accroissement sous l'angle de la durée d'ouverture et de la fidélisation d'un nombre plus important de jeunes. **Une articulation plus forte avec les autres offres visant les mêmes publics devra être recherchée** en vue de leur optimisation. On observe enfin qu'École ouverte accueille rarement les jeunes les plus difficiles, leur présence risquant de compromettre le bon fonctionnement d'ensemble. Du reste, il semble que les conditions actuelles ne le permettent pas.

En revanche, les **dispositifs relais** reçoivent majoritairement des jeunes en situation de forte marginalisation et souvent de prédélinquance. Le public de ces dispositifs est très rude et les équipes qui l'encadrent sont confrontées à une grande hétérogénéité d'élèves, jeunes et âgés, très passifs ou grands perturbateurs, dotés de bonnes capacités intellectuelles ou relevant d'une éducation spécialisée, enfin parfois totalement déscolarisés... À l'avenir, **il paraît indispensable de spécialiser les dispositifs en fonction des âges et des types de difficulté**. Une clarification est nécessaire et attendue sur le terrain surtout depuis la création des ateliers relais. Il apparaît également important de **développer, dès le début du collège, en liaison étroite avec l'école primaire qui a une approche**

globale des élèves, des solutions en interne, des cycles de remédiation rapides, dans un souci de prévention. **Trop de jeunes sont admis en dispositif relais faute de prise en charge en amont, et de ce fait, ce type d'intervention est souvent trop tardif.**

5. Un développement qui passe d'abord par une optimisation de l'existant

Le problème de l'optimisation des dispositifs mis en place se pose dans bien des cas, tant pour École ouverte que pour les dispositifs relais. Si le nombre global d'élèves accueillis à École ouverte est de 65 000, un examen plus précis s'impose pour en apprécier l'impact réel. Ainsi, dans un établissement où ce dispositif connaît un succès réel, puisqu'il attire près de 50 % des effectifs, les « accros » d'École ouverte – au moins 20 demi-journées de fréquentation annuelle, soit l'équivalent de 2 semaines/an – ne sont que 4,6 %, alors que 21,5 % n'ont participé dans l'année qu'à une demi-journée. L'effet École ouverte paraît pour ces derniers assez limité. De même, il n'est pas rare que des dispositifs relais comportent plus d'encadrants que d'élèves accueillis. C'est particulièrement le cas en début d'année scolaire où la mise en route des commissions d'affectation est trop lourde et trop lente.

Aussi, pour mesurer la **réalité des effectifs** accueillis, les moyens de comptage devront-ils être améliorés tant pour École ouverte que pour les dispositifs relais. Le sentiment est que bien souvent les structures mises en place peuvent être mieux et plus régulièrement alimentées. **Dans bien des cas, il ne sera pas nécessaire de doubler le nombre de structures pour doubler le nombre de bénéficiaires.** Une meilleure organisation des recrutements devrait permettre d'optimiser davantage les dispositifs existants.

Quant à la durée, aux objectifs, aux contenus des dispositifs, ils sont extrêmement variables d'un site à l'autre. Cette variété est une bonne chose dans la mesure où elle correspond à un projet original mûri et construit. Des réalisations sont exemplaires à cet égard. D'autres, en revanche, manquent d'ossature

ou d'assise pédagogique. École ouverte ne se distingue pas toujours d'un centre aéré, et la dimension apprentissage en classe relais est parfois mince. Une excessive individualisation compromet les chances d'un retour progressif à la dimension classe et donc l'objectif de rescolarisation qui doit rester premier. On observe, tant pour le dispositif relais que pour École ouverte, un déficit marqué de pilotage pédagogique. Les corps d'inspection pédagogique en sont particulièrement absents, et des enseignants, qui font parfois un travail remarquable, dans un contexte particulièrement difficile, sont carrément oubliés et ne reçoivent aucune reconnaissance.

6. Un engagement insuffisant de professionnels de l'éducation, compensé par l'apport précieux des aides-éducateurs ou pour École ouverte par un recours parfois excessif à la sous-traitance

Au niveau de l'encadrement, École ouverte dépend surtout de l'engagement personnel du chef d'établissement. Certains y jouent un rôle majeur, d'autres s'impliquent peu et délèguent leur responsabilité, parfois dans des conditions plus que discutables (un OEA ici, ailleurs un MI-SE). Les enseignants y sont globalement plutôt hostiles, redoutant que cet engagement, qui repose actuellement sur le volontariat, ne se traduise ensuite par une obligation de service réglementaire. En outre, les crédits abondants d'École ouverte suscitent un certain agacement au regard des moyens pédagogiques dont ils disposent durant l'année scolaire. Aussi les enseignants sont-ils fréquemment absents du dispositif. L'engagement des CPE est rare, à quelques exceptions près. On observe, en revanche, des engagements remarquables, surtout dans les secteurs pionniers d'École ouverte : académie de Versailles, Marseille-Nord. Les personnels ATOS s'y engagent volontiers, car ils y voient une reconnaissance de leur place dans la communauté scolaire. En

particulier, les nombreux ateliers cuisine animés par les chefs cuisiniers connaissent un vif succès. Pour tous, enseignants ou ATOS, le travail à contre-emploi transforme leur regard sur les jeunes et celui des jeunes sur eux.

Dans les dispositifs relais, la qualité du coordonnateur, enseignant du 1^{er} ou du second degré, joue un rôle déterminant dans la réussite du dispositif. Cette compétence, première et incontournable, doit impérativement être complétée par la dimension éducative. Un bon tandem, enseignant/éducateur, multiplie les chances de rétablir le jeune sur la voie de la réussite. Trop souvent ce tandem n'existe pas.

Une évidence s'impose : **École ouverte et les dispositifs relais ne peuvent pratiquement jamais fonctionner sans l'apport précieux des aides-éducateurs.** Leur disparition ébranlera sans aucun doute les dispositifs existants et obèrera leur développement, si les futurs assistants d'éducation n'assurent pas la relève, dans le cadre de la définition de leur service statutaire pour École ouverte, sous forme d'emplois spécifiques à temps plein dans les dispositifs relais où la présence permanente de deux adultes est indispensable.

En matière financière, l'examen individuel de l'utilisation des crédits de fonctionnement par les 42 établissements d'une académie ayant mis en œuvre École ouverte en 2002 fait apparaître des amplitudes surprenantes qui devraient interpeller les groupes de pilotage régionaux lors des bilans. Quelques cas de sous-traitance excessive confiée à des associations ont été relevés. Ils dénaturent l'objectif même d'École ouverte, qui se déporte ainsi vers des acteurs extérieurs à l'école et perd sa spécificité par rapport aux centres de loisirs sans hébergement (CLSH). Une estimation du coût d'un élève en dispositif relais a été établie : il correspond à deux fois et demi le prix de revient d'un élève en scolarité normale, sachant que le séjour en dispositif relais ne se substitue pas, mais s'ajoute à celui de l'élève dans sa classe, qu'il a vocation à rejoindre à l'issue de son séjour en dispositif.

7. La nécessité d'un pilotage national unique, d'un pilotage académique renforcé (pédagogie, GRH), d'une approche collective par bassin de formation des élèves en difficulté

Ces dispositifs ont besoin **d'être fortement pilotés**. C'est généralement le cas pour École ouverte, où les groupes de pilotage régionaux fonctionnent dans l'ensemble de manière satisfaisante. Néanmoins, **la dimension du pilotage pédagogique y est souvent absente**, sauf cas exceptionnel comme celui de Lille, et nombre de projets sont agréés sans faire vraiment l'objet d'une expertise sur leur pertinence dans ce domaine. Il convient d'y remédier si l'on veut conserver la spécificité d'École ouverte par rapport aux autres modes d'accueil des jeunes hors temps scolaire. À cet égard, cette spécificité passe par un meilleur ancrage de l'opération dans le projet d'établissement en ne perdant jamais de vue qu'elle doit d'abord constituer un levier de réussite scolaire. La cohérence du projet École ouverte avec le projet d'établissement mérite une plus grande vigilance.

Le problème du pilotage des dispositifs relais est plus complexe, notamment depuis la création des ateliers relais. Ce dossier, passé le stade de l'expérimentation des ateliers, devrait être remis à plat et en tout état de cause, traité en un seul lieu. **La mission propose de privilégier le terme fédérateur de dispositif relais, en décloisonnant les partenariats**. Ces dispositifs relais devraient être placés sous l'autorité de la DESCO, étant donné leur vocation pédagogique et le statut scolaire du public, en liaison avec la DJEP et en partenariat avec la PJJ. Une coordination interministérielle renforcée avec les ministères de la Justice et des Affaires sociales paraît également nécessaire.

Par ailleurs, au niveau académique, une clarification s'impose entre les rôles respectifs des recteurs et des IA-DSDEN. En particulier, le problème de la formation et de l'animation des équipes, que les textes attribuent parfois aux deux échelons, devrait être mieux cadré. Il apparaît que **la dimension GRH de ces dispositifs mériterait d'être mieux prise en compte par les académies**.

Les dispositifs relais font un travail remarquable dans des conditions difficiles. Ils se heurtent à une difficulté majeure : la liaison avec le collègue d'origine, en particulier lors du retour. Le moment semble venu de généraliser des démarches expérimentées avec succès dans certaines académies, comme celles de Versailles ou de Nice, avec **une prise en charge globale des élèves en difficulté au niveau du bassin de formation**, le retour systématique dans l'établissement d'origine n'étant pas toujours le gage d'une rescolarisation réussie.

8. Des internats relais qui requièrent circonspection

Le regard porté par la mission sur les **internats relais** incite à la plus grande prudence quant à leur développement. Certains ne donnent pas les résultats escomptés. D'autres ne fonctionnent pas. Les plus récents, comme celui de Hyères, en sont au stade de l'expérimentation et n'offrent pas un recul suffisant pour qu'il soit possible d'en dégager les résultats probants. Cela mériterait encore deux ou trois ans d'expérimentation sur un ou deux autres sites volontaires. La mission est restée très partagée sur ce sujet et a privilégié, dans sa majorité, **des internats banalisés, avec un encadrement renforcé et spécifique pour les élèves justifiant d'une prise en charge particulière.**

9. Des préconisations pour École ouverte...

S'agissant d'École ouverte d'abord, les objectifs spécifiques doivent en être mieux précisés dans la politique de l'établissement. En effet, École ouverte ne se justifie que par une variété d'activités scolaires et périscolaires, conduites principalement à l'intérieur du collège, avec l'implication des différentes catégories professionnelles d'adultes enseignants, ATOS, surveillants, et en lien plus étroit avec les familles. Il convient

également, par un comptage amélioré, de mieux cerner le nombre et la durée de séjour des élèves, et ainsi de tirer des conclusions plus pertinentes sur l'impact réel du dispositif. Il paraît ensuite nécessaire d'articuler davantage École ouverte aux dispositifs locaux existants, afin d'en marquer les différences et les complémentarités. La dimension pédagogique doit être mieux prise en compte et donner lieu à une réflexion approfondie, afin que les pratiques ludiques, culturelles et sportives soient intégrées dans un projet qui rende plus lisible le dispositif et permette des prolongements dans le temps scolaire, notamment à l'occasion des itinéraires de découverte. Le souhait est émis que dans chaque académie soit désigné un responsable de l'expertise pédagogique de projets.

Un certain nombre de préconisations ont été formulées en matière financière. **La mission prône l'abandon d'un financement forfaitaire à la semaine** quels que soient les effectifs, au profit d'une modulation en fonction des effectifs, de la situation géographique et de la qualité du projet. De même **une graduation des taux des vacations** suivant les prestations réelles mettrait un terme à certains abus. **Un allègement des procédures**, pour la conclusion des conventions avec les associations, dès lors que le montant ne dépasse pas un certain seuil, faciliterait grandement la tâche des établissements. Il conviendrait également de clarifier les relations entre les établissements réalisateurs et mutualisateurs, en faisant évoluer la réglementation, afin qu'elle permette **une délégation de signature juridiquement inattaquable**.

Enfin, le développement d'École ouverte passe par l'impulsion des chefs d'établissement et requiert une plus grande participation des enseignants. **Le rapport suggère une consultation** de ces catégories de personnel dans les zones où devrait être développée prioritairement École ouverte.

10. ... et pour les dispositifs relais

En matière de dispositifs relais, le rapport préconise une approche et une réflexion plus globales sur les élèves en difficulté et sur les formes de remédiation dans une démarche de veille éducative, avec une seule instance interinstitutionnelle.

Pour éviter une trop grande hétérogénéité, il conviendra de diversifier les dispositifs : séjour de courte durée (4 à 8 semaines) pour les 12-13 ans, dans une perspective de rescolarisation, plus long (1 à 2 trimestres) pour les 14-16 ans, avec un objectif affiché de professionnalisation. Classes et ateliers relais devront soit fusionner, soit au contraire se spécialiser en fonction des publics diversifiés qui viennent d'être évoqués. Les académies sont invitées à développer la dimension GRH : recrutement, animation, implication des corps d'inspection, pour des dispositifs, constamment confrontés à l'imprévu, qui pourraient constituer des laboratoires de formation/recherche/action. Le passage en dispositif relais doit être optimisé, ce qui exige d'intervenir beaucoup plus tôt, tant dans l'année scolaire que dans le cycle du collège en jouant sur la palette des réponses possibles. Enfin, il paraît également nécessaire que l'admission en dispositif relais et le retour en collège s'appuient sur une organisation en bassins, permettant une approche collective des problèmes et des sorties du dispositif. Des règles d'admission claires et un calendrier de session fixe permettraient, dans ce contexte, d'améliorer l'information des chefs d'établissement et de mieux alimenter la structure. En matière financière enfin, un recours accru aux fonds sociaux européens doit être encouragé et la réalisation d'un *vade-mecum* de gestion pourrait sans doute y contribuer en levant les réticences actuelles des gestionnaires.

Pour les dispositifs relais comme pour École ouverte, la décision ministérielle de doublement ne peut s'inscrire dans une stricte logique de quotas. Les objectifs devront être territorialisés en fonction du degré d'avancement des académies dans chacun des dispositifs et des caractéristiques de leur population scolaire.

Telles apparaissent les lignes de force des évolutions possibles de deux dispositifs dont l'utilité n'est plus à démontrer et dont le développement est effectivement souhaitable, sans toutefois que les acteurs de terrain en soient toujours convaincus.

Les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA)

Dans un rapport de juin 2002, l'IGEN et l'IGAENR ont analysé l'organisation et le fonctionnement des EREA ¹.

Après avoir rappelé l'historique et la place des EREA dans le système éducatif, les rapporteurs se sont, dans un premier temps, attachés à décrire la politique nationale et le pilotage de ces établissements. Bien qu'ayant visité deux EREA accueillant des élèves ayant un handicap sensoriel et noté au demeurant qu'ils fonctionnent plutôt bien et qu'il s'y effectue un travail remarquable avec des personnels souvent compétents et motivés, les rapporteurs ont préféré limiter leurs investigations sur cette catégorie d'établissements dont le nombre total reste limité (8).

1. La politique nationale et le pilotage

■ ■ La politique nationale

La première caractéristique est le vide juridique puisqu'aucun décret relatif aux missions et à l'organisation des EREA n'a été publié.

1. Cf. rapport conjoint IGAENR/IGEN, juin 2002 :

– IGAENR : R.-F. Gauthier, corapporteur. Auteurs : M. Georget, J.-C. Ravat ;

– IGEN : J. Crémadeills, corapporteur. Auteurs : M. Duhamel, J.-P. Guély.

Certes la circulaire n° 95-127 du 17 mai 1995 annonçait la transformation progressive des EREA en lycée d'enseignement adapté (LEA), mais le nouveau décret n'ayant jamais été publié, c'est sans fondement juridique que s'effectue, depuis sept années, cette transformation.

L'absence de directives ministérielles claires ne permet pas d'assurer une évolution cohérente des EREA. Du même coup, les établissements évoluent selon leur logique propre ou selon des logiques départementales ou académiques.

La situation actuelle est donc une situation de fait marquée par une grande diversité et sans référence à un « EREA type ».

■ ■ Le pilotage académique

Parallèlement, l'absence de directives nationales n'a pas suscité l'émergence de politiques ou de pilotages académiques spécifiques.

La mission et l'organisation des EREA se définissent par rapport à la carte scolaire existante des formations professionnelles en lycée professionnel ou des formations adaptées en SEGPA, et, dans ce champ trop large pour eux, ces établissements peinent à trouver leur identité.

Au-delà de ces raisons, le peu d'engagement académique sur le pilotage des EREA tient essentiellement à l'existence, à l'intérieur même des établissements, de deux mondes pédagogiques de tradition et d'exercice différents qui supposeraient notamment une définition claire des rôles des différents corps d'inspection impliqués, la moitié des personnels, environ, étant à gestion départementale et l'autre moitié à gestion académique.

Pour ce qui concerne le pilotage pédagogique, on constate que, si les personnels chargés de la formation professionnelle sont bien suivis par les IEN-ET, les professeurs des écoles, particulièrement les éducateurs en internat, subissent en revanche un déficit d'animation pédagogique.

Cette dualité département/académie, qui conduit en outre à ce que la transformation des EREA en LEA s'effectue à l'un ou l'autre niveau, se retrouve dans la gestion et l'affectation des élèves traitées selon les cas, soit par les commissions départementales de circonscription du second degré, soit par les commissions académiques.

■ ■ Le pilotage par l'établissement

En l'absence de pilotage national ou académique, l'évolution vers la structure LEA semble s'opérer au niveau des établissements eux-mêmes.

Majoritairement, les chefs d'établissements sont d'autant plus favorables à cette transformation qu'ils y voient l'occasion de devenir des personnels de direction de plein exercice.

Beaucoup d'entre eux ont fait inscrire le passage d'EREA en LEA dans le projet d'établissement avec un calendrier précis ; mais ces projets ont été élaborés sans qu'il n'y ait eu de réflexion préalable sur les conséquences de ces changements de structure. Or à terme, la question de l'accueil et de la scolarisation des élèves qui relevaient autrefois des écoles nationales de perfectionnement (ENP) et des EREA va se poser, et aucune réflexion n'est aujourd'hui engagée sur ce sujet.

2. Les élèves

■ ■ Les variables des affectations des élèves en EREA

Les élèves sont affectés à l'EREA par l'inspecteur d'académie à la suite d'une décision d'orientation prise par la commission de circonscription du second degré (CCSD), en vertu des textes. Ces commissions fonctionnent régulièrement et, effectivement, les directeurs des EREA n'ont pas le choix de leur public.

Ce fonctionnement de principe rencontre en réalité les limites suivantes :

– la commission n'est pas toujours en position de prendre ses décisions en début de cursus de collège, voire en début d'année scolaire, les entrées en cours de cursus ou d'année scolaire se multipliant aujourd'hui. C'est dire que le sens théorique d'une procédure de saisine d'une commission, qui déciderait à partir d'aptitudes constatées chez un élève de l'enseignement primaire, est de plus en plus érodé par le besoin de résoudre, et souvent dans l'urgence, des problèmes de scolarisation au collège. Dans ce cas, l'EREA apparaît plutôt comme une orientation par

défaut, par exemple quand une classe relais du secteur a été fermée ;

– il ne paraît pas exister de véritable continuité entre l'enseignement adapté du niveau primaire et celui du second degré ;

– de même, le caractère académique ou régional est loin de correspondre, dans la plupart des cas, à la réalité observée en ce qui concerne les affectations des élèves ;

– dans ce paysage où les particularités géographiques et les aléas de l'articulation entre le premier degré et le second degré semblent interférer avec la mise en œuvre des textes nationaux, il apparaît que l'orientation en EREA est souvent liée à une information parvenue aux intéressés de façon souvent hasardeuse. La situation est rendue encore plus complexe par l'ouverture de plus en plus affirmée de l'offre de formation des EREA à des formations qualifiantes, alors que les CCSD se voient de moins en moins reconnaître de compétences pour ce type d'orientation. Comment alors concilier l'orientation autoritaire par une commission extérieure et la liberté du choix d'une orientation professionnelle qui doit être assurée aux élèves des EREA comme à tous les collégiens ? Cette question de la fonction de la CCSD en matière d'orientation professionnelle est aujourd'hui à l'origine d'un certain nombre de rigidités dont la conséquence est parfois qu'une partie des capacités d'accueil des établissements reste inutilisée. Comment des établissements, qui étaient jusqu'ici dans une logique « réceptive », vont-ils pouvoir, si leur recrutement passe désormais par les procédures ordinaires d'orientation comme dans n'importe quel lycée professionnel, surmonter le risque d'une baisse de leurs effectifs ?

■ ■ La typologie des élèves

Au public initialement homogène et relevant de la « grande difficulté scolaire » s'ajoute aujourd'hui « celui présentant des troubles de comportement ». De fait, si la réalité se révèle plus complexe en raison de la diversité des situations des élèves et des stratégies des établissements, une certaine « unité de profil » semble se retrouver dans une large majorité d'établissements.

Une enquête auprès des directeurs d'EREA sur leur public cible insistait particulièrement sur la conjonction des deux difficultés, scolaire et sociale (cette dernière pouvant entraîner des problèmes de comportement) et non sur une

déficience scolaire plus importante, ces élèves ainsi définis justifiant une structure de type « internat éducatif ».

Face à cette situation, deux évolutions se font toutefois jour qui pourraient changer la donne et qui méritent une position claire des responsables :

- l'intérêt à nouveau porté par l'éducation nationale aux internats pour accueillir certains élèves difficiles peut conduire en EREA des élèves que ces établissements n'ont pas vocation à recevoir : si les capacités disponibles de l'internat éducatif peuvent être utilisées diversement, ce ne doit pas être dans une confusion qui nuise au public cible de l'EREA, mêlant grandes difficultés scolaires et sociales ;
- le risque principal d'évolution insuffisamment maîtrisée paraît venir aussi de l'attitude de certains établissements qui semblent soudain oublieux de leur public traditionnel, pour lui préférer un public de lycéens préparant un diplôme professionnel et sans se préoccuper par ailleurs du devenir des « laissés pour compte ».

Il ressort toutefois que de nombreux établissements parviennent à proposer à leurs élèves des conditions de vie et d'apprentissage qui leur permettent d'exprimer un « bonheur » de relever de la structure EREA et de porter un **regard** beaucoup plus **positif** sur eux-mêmes et leurs études.

■ ■ Les résultats aux examens et l'insertion professionnelle

■ *Les examens*

Les résultats des CAP se situent autour de 50 % de réussite en moyenne. Lorsque les établissements affichent des résultats très supérieurs, cela tient au fait qu'ils accueillent des élèves de CAP qui ne relèvent pas de l'affectation CCSD et qui sont à l'EREA pour bénéficier d'une formation qui n'existe pas dans les lycées professionnels du bassin ou de l'académie.

■ *Le devenir des élèves d'EREA et leur insertion*

La mission n'a pas trouvé d'enquête académique systématique, ni d'enquête nationale sur le devenir des élèves à leur sortie d'EREA, ni sur leur insertion professionnelle. Les établissements

ne disposent pas non plus d'outils spécifiques dans ce domaine. Il faut donc se contenter d'indications fragmentaires et il conviendrait, à tous niveaux, de renforcer, pour les EREA, la mesure des performances et plus particulièrement le suivi des élèves.

3. Les EREA entre l'internat et la vie scolaire

■ ■ L'internat au cœur ou à la marge ?

L'internat est bien une spécificité des EREA puisque 53 % de leurs effectifs y sont accueillis. Quelle que soit la teneur du parcours scolaire, l'internat éducatif est présenté comme essentiel. Si la politique de relance de l'internat scolaire a déjà mis en avant les avantages que celui-ci représente pour des élèves scolarisés dans des structures ordinaires, on imagine aisément l'avantage de l'internat éducatif pour ceux qui sont déjà en difficulté.

Dans ses relations avec l'enseignement général et professionnel et les autres personnels, l'internat et ses personnels éducateurs ne participent que rarement au projet global de l'établissement et se révèlent peu complémentaires de l'action pédagogique, ce qui amène à s'interroger sur cette absence de communication entre les éducateurs en internat et le reste des membres de la communauté.

La question du tuteur ou maître référent censé gérer le projet individuel de formation des adolescents, traitée par la circulaire n° 95-127, se traduit de fait par des interprétations divergentes sur l'identité de cet éducateur et par des pratiques variables selon les établissements, chacun tentant d'apporter sa réponse à la bonne articulation entre le groupe référent et la classe.

L'organisation pratiquée dans certaines EREA du référent par groupe d'élèves, mixte, de classes et d'âges différents, semble plus adaptée car elle crée des liens transversaux encore plus nombreux entre les équipes et oblige le tuteur à un suivi personnalisé qui demeure essentiel.

■ ■ L'internat est-il « éducatif » ?

À défaut d'une définition réglementaire de l'internat éducatif, on peut s'essayer à le concevoir comme un cadre et un lieu de vie, organisé, stable, structuré, dans lequel émergent d'autres relations entre les adultes et les adolescents que celles qui existent pendant les activités pédagogiques, tout en s'inscrivant dans une continuité pédagogique.

S'il est évident que l'internat éducatif doit revêtir une forme différente pour des enfants de 12 à 16 ans et pour des jeunes qui ne relèvent plus de la scolarité obligatoire ou qui sont majeurs, il n'en demeure pas moins une nécessité. L'internat de semaine, les temps de vacances et les périodes de stage posent le problème de la continuité de l'internat éducatif et les réponses à y apporter doivent tenir compte de la diversité des situations.

De même, la question se pose de l'équilibre entre la prise en charge éducative en internat et l'apprentissage de l'autonomie, voire de l'insertion sociale. Est-il nécessaire que des élèves effectuent la totalité de leur parcours en internat éducatif ? Une rupture semble s'imposer à la fin de la troisième et l'opportunité de la poursuite d'études uniquement en internat doit être soulevée.

■ ■ La vie scolaire en EREA

Plus de 47 % des élèves ne sont pas internes et cela commence à poser le problème de la vie scolaire dans les EREA, d'autant que l'activité des éducateurs en internat est presque exclusivement tournée vers les élèves internes.

Quand l'internat éducatif est assez effacé et peu structurant, on assiste à la création progressive d'une fonction « vie scolaire » qui s'inspire peu du modèle de l'internat de l'EREA mais qui reprend celui d'un EPLE ordinaire.

L'émergence de cette fonction donne lieu à des organisations fortement dépendantes de la nature des moyens disponibles et nettement différentes d'un EREA à l'autre.

Le constat général est toutefois que la vie scolaire ne pose pas de problèmes particuliers (peu de violence ou de pratiques déviantes) et que la tenue des élèves et leur respect des règles de vie communautaires constituent une réussite indéniable des EREA.

■ ■ La dimension culturelle de l'internat éducatif

Si des structures aussi onéreuses pour les collectivités que les EREA méritent d'être défendues, c'est bien entendu dans le seul cas où elles apportent à des élèves des possibilités d'apprendre et de se socialiser que d'autres structures ne seraient pas en position de leur fournir. Il en est en particulier ainsi de l'internat éducatif.

Dans les EREA visités, il est souvent apparu que l'internat éducatif était organisé d'une façon qui négligeait de nombreuses occasions d'ouverture cognitive, culturelle ou sociale que les élèves de collèges ou lycées peuvent trouver dans des ressources extérieures. Au lieu d'apporter un surcroît d'occasions dûment négociées d'ouverture au monde par des élèves qui, dans leurs familles, sont souvent privés de toute diversité de l'offre, l'internat éducatif donne l'impression d'une ambition trop limitée.

4. Quel avenir pour les EREA accueillant des élèves en difficulté scolaire et sociale ?

Ce n'est plus aujourd'hui en tant que système organisé et cohérent d'accueil d'une population scolaire nettement identifiée que les EREA auraient une spécificité qui plaiderait par elle-même pour la nécessité de leur existence.

Les points communs qui relient les EREA sont désormais moins tangibles que tous les éléments qui distinguent ces établissements les uns des autres : âge des élèves, modalités d'admission aux différents niveaux, types de cursus de qualification professionnelle, importance quantitative et fonction de l'internat, adhésion ou non à un modèle se rapprochant d'un lycée professionnel.

Face à cette diversité, il paraît illusoire de chercher à recréer un système cohérent, accueillant un public d'élèves soigneusement défini.

Il pourrait être intéressant, au contraire, de prendre acte du caractère hétérogène des EREA pour en faire des établissements dont les académies pourraient définir la fonction à l'intérieur d'un cadre national large, pour accueillir des élèves difficiles dans des structures qui, loin d'être quelque peu « marginalisées » comme c'est souvent le cas aujourd'hui, devraient devenir des lieux d'expérimentation et de « bouillonnement pédagogique ».

La poursuite de la transformation, engagée en un certain nombre de cas, de ces établissements en lycées professionnels adaptés (LEA) préparant, en deux années, au CAP, présente deux risques majeurs : le premier est celui de la réduction massive des effectifs qui remettrait en cause l'existence même de ces établissements ; le second est celui de la disparition, à terme, du caractère adapté de la formation. L'évolution des EREA vers un nouveau type d'établissement doit être fondée, impérativement, sur leur double vocation. D'une part, ils sont en relation avec les sections d'enseignement général et professionnel adapté des collèges, et d'autre part, ils sont en relation avec les formations inscrites au schéma régional des formations professionnelles.

Ils répondent manifestement aux difficultés de jeunes élèves fragiles de l'âge du collège, vis-à-vis desquels ils remplissent une fonction dans des conditions qui méritent, dans un grand nombre de cas, un jugement positif. Le cadrage national pourrait se limiter à demander aux recteurs de maintenir des établissements accueillant des élèves dès la 6^e jusqu'aux formations qualifiantes, avec les paliers d'orientation nécessaires. **La transformation systématique des EREA en LEA, en ne conservant que le niveau de formation qualifiante n'est pas souhaitable.**

Dans cette perspective, il serait judicieux de transformer les EREA en établissements publics locaux d'enseignement et d'en rappeler la double vocation, laissant aux recteurs le champ nécessaire pour définir le rôle des EREA de l'académie, dans le cadre d'une politique adaptée aux réalités locales. Cette politique pourrait ne pas se limiter au domaine traditionnel de l'enseignement adapté, mais devrait, en tout état de cause, en intégrer la problématique.

Une solution très négative serait de laisser se poursuivre de manière systématique la transformation en LEA, avec le risque de ne conserver qu'un niveau de formation qualifiante.

Enfin, en ce qui concerne les EREA accueillant des élèves déficients visuels ou handicapés moteurs, il convient de rappeler que ces établissements ont vocation à devenir des lycées de plein titre auxquels sont attachés des centres de soins et qu'ils comportent en leur sein, selon le cas, les niveaux d'enseignement de l'école primaire, du collège, du lycée et du LP.

L'internat scolaire public : tirer les leçons du terrain pour offrir une solution alternative

Les Inspections générales ont étudié¹ les conditions de développement de l'internat scolaire public et abouti à un certain nombre de conclusions susceptibles d'offrir une solution alternative, notamment aux élèves en situation difficile.

1. Considérations préalables

Jusqu'en 1968, l'internat représentait dans une France rurale, au maillage scolaire insuffisant, une possibilité de scolarisation et de promotion sociale dans un lieu perçu comme priviliégiant la règle collective.

Après 1968, l'internat a fait l'objet d'une sorte de désaffection en raison d'une double évolution :

- une offre de formation accrue et mieux répartie géographiquement ;
- un changement des mœurs qui s'est traduit par un recours plus systématique aux transports scolaires et à la restauration de demi-pension.

D'où une chute brutale des effectifs d'internes qui sont passés de 11 à 4 %, ce chiffre masquant des disparités sensibles

1. Cf. rapport conjoint IGAENR/IGEN, juillet 2002 :
– auteurs IGAENR : D. Bargas, J. Dersy ;
– auteurs IGEN : S. Heinrich, J. Verclytte.

selon le niveau des cycles : 0,4 % en collèges, 8,4 % en lycées, 27,9 % en CPGE.

Ce phénomène a été aggravé par une carte inadaptée des internats, la mauvaise répartition des structures d'accueil faisant coexister sur le territoire des lieux sous utilisés et d'autres pour lesquels se constituaient des listes d'attente.

L'analyse des difficultés scolaires rencontrées par un certain nombre d'élèves sur le plan scolaire voire comportemental, a par ailleurs conduit à rechercher une solution originale dans le recours à une forme modernisée et adaptée d'internat public.

Un internat intelligent et rénové peut apporter à la fois un cadre rassurant, un lieu de structuration de la personnalité, un accompagnement scolaire solide, un contrat social d'apprentissage de la vie collective.

Bien entendu, **pour ne pas constituer un simple ghetto de cas difficiles**, cet internat nouveau doit associer plusieurs publics de motivations différentes, et l'établissement offrir des formules valorisantes et attractives : sections sportives, projet européen, activités culturelles ou linguistiques spécifiques. **L'internat est alors conçu comme un véritable choix éducatif.**

Depuis la circulaire du 31 juillet 2000 qui a consacré cette évolution, un dispositif de relance a été adopté. La circulaire du 24 avril 2002 porte instructions relatives à un « internat pour la réussite de l'élève » et introduit la règle de recrutement des tiers : un tiers des élèves au titre des dispositifs innovants ; 1/3 pour une meilleure réussite scolaire ; 1/3 réservé à la sectorisation.

Ce texte ne traite pas des élèves présentant des difficultés de comportement puisque ceux-ci relèvent plutôt des internats relais conformément à la circulaire du 31 août 2001. En revanche, il traite de questions complémentaires que soulève la mise en œuvre d'un internat de qualité : désignation d'un coordonnateur académique, évolution statutaire des personnels de surveillance, évocation des divers partenariats, conception d'une architecture nouvelle des bâtiments.

2. Les observations du terrain dans le cadre de l'enquête

Compte tenu des brefs délais impartis aux rapporteurs (un mois), la méthode a consisté à dresser un état des lieux et à vérifier localement les dispositions prises pour mettre en œuvre les nouvelles instructions de l'administration centrale.

L'étude a été centrée prioritairement sur les collèges, à l'exclusion des internats relais.

■ ■ Le bilan des établissements observés : une évolution qui n'est pas encore à la mesure des enjeux

■ *Un cadre de vie collective en voie de modernisation*

En observation préalable, indiquons que la plupart des installations ont été rebâties, rénovées ou réaménagées avant la politique de relance.

Plusieurs constats :

- les locaux sont nettement distincts et la capacité d'accueil n'est jamais atteinte ;
- présence sur le site de l'infirmier, de l'assistante sociale et du CPE ;
- remplacement du dortoir classique par des chambres de deux à quatre lits, souvent bien aménagées ;
- absence de salles d'étude spécifiques compensée par des espaces « foyers » ;
- négligence quant à l'entretien et l'aménagement des installations sanitaires.

L'effort à mener doit porter sur :

- la séparation franche de l'espace d'hébergement et des locaux scolaires ;
- l'aménagement à l'internat même des salles d'étude du soir ;
- la facilitation d'accès au CDI, voire la construction d'un CDI « internat » ;
- la modernisation des espaces sanitaires ;
- l'aménagement des chambres avec bureau individuel et espace de regroupement documentaire ;
- l'amélioration des issues de secours et des règles de sécurité.

■ *Quel public pour l'internat scolaire ?*

L'évaluation de la demande pose des problèmes complexes et nécessite de bien distinguer la demande des familles du besoin social estimé par l'institution. Elle réclame aussi une distinction entre demande théorique et demande réelle par la mesure de l'écart entre demandes d'informations, retraits de dossiers et inscriptions effectives.

En tout état de cause, avant toute décision nationale concernant l'avenir des internats existants, et plus encore le développement des nouvelles infrastructures, il est indispensable de procéder à une analyse fine et approfondie de la demande, en priorité pour les collèges.

Une large politique de communication doit être développée parallèlement. On constate qu'en lycée, le choix de l'internat reste lié à l'implantation géographique de l'offre de formation alors que les collèges recrutent prioritairement les élèves des SEGPA (50 %). Dans deux des trois collèges ruraux d'un département, le poids d'élèves cumulant des difficultés scolaires, sociales et comportementales est tel que les chefs d'établissement ont souhaité diversifier le public par la création de classes spécifiques. Dans ces collèges, l'internat est souvent celui de la dernière chance. **Mais on peut s'interroger sur la pertinence de cette mixité sociale à marche forcée.**

De toutes façons, l'application de normes nationales uniformes (par exemple, la règle des tiers), paraît contestable. La mixité sociale dans les collèges ne peut être réalisée avec des chances de succès que dans certains sites attentivement sélectionnés, avec l'accompagnement des autorités académiques et sous réserve impérative de conditions simultanées (géographie, équipe responsable motivée, projet éducatif fort, prestations de qualité, actions de communication).

Les procédures de recrutement doivent être plus transparentes et plus cohérentes : théoriquement, l'affectation d'un élève relève de l'inspecteur d'académie ; de fait, le décideur est le plus souvent le chef d'établissement.

Il est nécessaire que, conformément aux textes, la responsabilité de l'IA s'exerce effectivement. Un pilotage départemental des recrutements devrait être assuré pour tous les internats de premier cycle du ressort, par une commission

consultative d'affectation regroupant les principales parties prenantes.

L'accueil des élèves difficiles soulève la question de la mauvaise image de l'établissement vu au travers d'un internat concentrant les publics à problèmes dans des conditions qui affectent la vie de l'établissement dans son ensemble. D'où la nécessité de bien distinguer élèves en difficulté et élèves difficiles, seuls les premiers devant relever de l'internat scolaire.

■ *La vie à l'internat : des conditions diversifiées, mais un cadre qui reste traditionnel*

Plusieurs observations :

- bien que nécessaire, la démarche de projet est trop rarement constatée et peu ou pas relayée par les autorités académiques ;
- en matière de règles de vie, les règlements intérieurs méritent à tout le moins un toilettage car jugés abusivement contraignants ;
- en ce qui concerne les études, la réussite scolaire devrait être le premier axe de tout projet d'internat. En pratique, il arrive encore trop souvent que les aspects éducatifs et relationnels l'emportent sur les considérations pédagogiques. **Trop de chefs d'établissement ne connaissent pas la réussite comparée des internes et des autres élèves et ne disposent pas d'études de cohortes à cet effet.** Les enseignants participent peu aux actions de soutien scolaire et d'aide aux devoirs. L'idée du tutorat et du maître référent mérite attention et il convient de développer l'expérimentation de répétiteurs enseignants volontaires pour assurer l'assistance scolaire aux internes en études ;
- dans le domaine des loisirs, la situation est contrastée mais, lorsque le cadre de l'établissement n'est pas objectivement trop défavorable, on constate que les actions d'animation et les sorties éducatives fonctionnent plutôt bien, même si l'« ennui » reste la critique la plus répandue.

■ *Un encadrement suffisant, qualifié et motivé : un enjeu décisif pour l'avenir de l'internat scolaire public*

Face à l'indifférence, voire l'hostilité des enseignants, le renforcement quantitatif et qualitatif de l'encadrement au niveau supérieur ou intermédiaire sera déterminant pour la réussite de l'internat scolaire public.

La fonction de chef d'établissement dans les EPLE accueillant des internes doit être tout d'abord nettement mieux reconnue. Pour l'instant, elle reste un « sacerdoce » ignoré de l'institution (peu d'accompagnement académique en terme de moyens, pas d'impact de l'existence de l'internat sur le classement des établissements en catégories).

D'où des propositions visant à déterminer un profil d'emploi et à prévoir, outre des avantages indemnitaires ou indiciaires spécifiques, une lettre de mission diagnostic comportant un volet relatif au projet d'internat.

De la même façon, doit être mieux reconnue par l'institution l'importance de la fonction de CPE à l'internat. Le nouveau statut des assistants d'éducation devra pour sa part confirmer le rôle spécifique joué actuellement par les MI-SE et par les aides éducateurs dans ces structures.

Quant au personnel médico-social, il convient de renforcer sa présence dans ces établissements où le besoin s'accroît sensiblement.

■ ■ L'accompagnement de la relance de l'internat : instances de l'État et collectivités territoriales

■ *Un accompagnement ministériel qui n'a pas encore pleinement pris en compte la complexité de la question de l'internat, ni intégré la nécessité d'un suivi vigilant de l'action déconcentrée*

Le constat de l'absence d'une analyse quantitative et qualitative de la demande rend nécessaire, en préalable à la relance, l'étude de cette question par des professionnels. L'adéquation entre l'offre d'internat et les vœux des familles et des élèves suppose par ailleurs une clarification institutionnelle très attendue des chefs d'établissement notamment quant aux critères de recrutement.

La priorité accordée à la relance de l'internat doit se traduire en termes de moyens ou de refonte statutaire pour certaines catégories de personnels. En outre, le ministère devrait adresser des instructions aux autorités académiques pour que la

ventilation de l'enveloppe des fonds sociaux prenne davantage en compte les besoins des établissements avec internat.

Plus largement doivent s'opérer un suivi accru et une régulation de l'action déconcentrée : à cet effet, la contractualisation avec l'administration centrale pourrait inclure dans le projet académique un volet sur l'internat.

■ *Un relais apparemment inégal de la part des autorités académiques*

La sous-estimation des responsabilités relevant de l'échelon académique ou départemental dans la relance de l'internat conduit à laisser jouer aux chefs d'établissement un rôle excessif. Il est proposé de créer un groupe permanent d'action et de réflexion sur l'internat scolaire public élargi aux **collectivités territoriales**. Il permettrait d'inscrire le partenariat dans un cadre à la fois stratégique et opérationnel. Ce groupe serait notamment chargé de préparer et de suivre le projet académique de relance de l'internat en conduisant des analyses sur les demandes, les ressources, la typologie des publics concernés et les relations avec les diverses instances impliquées dans la démarche.

Le suivi insuffisant des pratiques des établissements en matière d'accueil et de sélection des élèves internes rend nécessaire le rappel que c'est bien aux autorités académiques qu'il appartient de déterminer les capacités d'accueil et d'en préciser les critères.

Les politiques éducatives interministérielles

En juin 2001, une mission interministérielle de trois personnes ¹ (ministère délégué à la Ville, ministère de l'Éducation nationale et ministère de la Jeunesse et des Sports) a été mise en place et a rendu ses conclusions après dix mois d'investigations.

Elle avait en charge d'analyser la prise en compte du projet éducatif au sein des territoires en grands projets de ville (GPV), d'en repérer les dynamiques locales et d'en impulser, si nécessaire, le développement, en s'appuyant sur deux convictions :

- le projet éducatif local ne constitue pas un dispositif de plus mais est une démarche partenariale concertée avec et autour de l'école, fondée sur le constat que l'école ne peut plus agir toute seule particulièrement dans les quartiers en GPV ;
- l'enfant doit être pris en compte dans sa globalité en pensant son temps éducatif, dans une continuité de type « chaîne éducative ».

L'étude conduite sur les GPV constitue une occasion d'analyse des articulations existantes ou à trouver entre le projet urbain et le projet éducatif tout en offrant une option pour une éducation plus concertée dans ces zones de difficulté.

1. J. Leydier, IGAENR, H. Mouchard-Zay, enseignante et élue locale, E. Mourlet, inspecteur de la jeunesse et des sports.

Pour leur part, les Inspections générales ont été chargées d'évaluer les effets des politiques éducatives locales à caractère interministériel ¹ sur la vie des écoles et des établissements, ainsi que sur la scolarité des élèves, et d'analyser les perceptions que peuvent en avoir les différents acteurs de la communauté scolaire.

Dès les premières enquêtes sur le terrain, il est apparu que les réponses à ces questions se heurtaient aux difficultés de l'évaluation en ces domaines et que ce handicap ne pouvait être surmonté qu'en demandant à un nombre important de personnes de témoigner de leur expérience et de faire connaître leurs constats. **Plus de 1 300 personnes** ont ainsi été rencontrées (élus, personnels de l'Éducation nationale et d'autres ministères, parents d'élèves, responsables associatifs...), en général dans le cadre d'entretiens ou de réunions en petits effectifs, sur un ensemble de sites représentatifs des différentes situations et localisés dans quatre métropoles régionales, 22 villes moyennes ou petites et en milieu rural.

Cette large enquête a mis en évidence **les effets, le plus souvent positifs**, de ces politiques et permis d'identifier les moyens de leur donner **une efficacité accrue**. Elle a surtout montré que les nombreux projets éducatifs locaux et les actions qui les concrétisent font de l'éducation des jeunes une « mission partagée » ², tant il paraît évident aujourd'hui que « l'école ne peut plus tout faire seule » ³. Cette affirmation de la « **dimension territoriale** » des politiques d'éducation est lourde de défis pour le ministère de la Jeunesse et de l'Éducation. C'est à mieux les relever que sont consacrées les douze recommandations sur lesquelles s'achève le rapport.

1. Cf. rapport conjoint IGAENR/IGEN, février 2003 :

– IGAENR : J.-C. Luc, corapporteur, J. Vogler, corapporteur. Auteurs : A. Auerbach, N. Chaffort, E. Langlois, N. Lebel ;

– IGEN : M. Valadas, corapporteur. Auteurs : C. Borgel, C. Degruelle, S. Heinrich, F. Hostalier, M. Leblanc, J.-P. Villain.

[La lettre de mission cite, de façon non limitative, les contrats éducatifs locaux (CEL), les « volets éducation » des contrats de ville (CV), les contrats locaux de sécurité (CLS), fusionnés récemment avec les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD)].

2. Expression utilisée dans plusieurs textes : circulaire sur les CEL du 25 octobre 2000, publications de la délégation interministérielle à la ville (DIV), et qui est aujourd'hui couramment reprise par nombre de responsables.

3. B. Bourg-Broc, président de la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM). Étude SODEXHO, 2002.

1. Une réalité qui s'est imposée progressivement

Le champ de ce que l'on appelle « l'éducatif » est, aujourd'hui, relativement vaste et s'est étendu ces dernières années : de l'action culturelle à l'accompagnement de la scolarité, de l'éducation à la santé et à la citoyenneté à l'opération École ouverte, du travail sur la fonction parentale aux dispositifs relais ou à « la veille éducative »... nombre de dispositifs reposant sur des collaborations entre l'école, d'autres administrations et des collectivités locales ont fortement contribué à son développement au cours de ces deux dernières décennies.

Traditionnellement proposées par la famille, dans ou hors de la sphère privée, les activités qu'ils ont suscitées ont fait l'objet de politiques publiques installant progressivement, sur des espaces territoriaux différents, des actions à fort pilotage institutionnel reposant sur d'importants financements publics.

■ ■ Une « politique éducative locale » à caractère interministériel

Les premiers contrats mis en place dans la période 1984-1985 portent sur l'aménagement du temps et des rythmes scolaires ; ils s'élargissent, par la suite, aux temps de vie des enfants et des adolescents, dans et hors l'école. Ainsi, se mettent en place successivement : le « contrat bleu », à l'initiative du ministère de la Jeunesse et des Sports en liaison avec les collectivités locales (1987), puis le contrat d'aménagement du temps de l'enfant (CATE) et le contrat ville/enfant (CVE), remplacés par un contrat unique d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (CARVEJ).

Ces dernières années ont vu l'émergence d'une véritable politique éducative globale définie par de nombreux textes et reposant sur deux grandes catégories de contrats.

Les contrats à large spectre et à vocation fédératrice sont les suivants :

- le **contrat de ville** (CV) qui comporte souvent un « volet éducation » ;

– le **contrat éducatif local** (CEL). Mis en place en 1998, il est conçu comme instrument de cohérence, notamment dans les territoires ruraux ou sans contrat de ville, mais il peut lui-même être un des volets « éducation » du contrat de ville. Il a vocation à remplacer les CATE et les CARVEJ et doit permettre une articulation entre les différents temps de l'enfant (scolaire, péri et extrascolaire) en offrant des activités éducatives diversifiées : pratiques sportives, artistiques, culturelles, scientifiques et technologiques, éducation à la santé, à l'environnement, à la citoyenneté, soutien scolaire. Il doit être mis en regard du **contrat temps libre** (CTL), proposé pour les 6-16 ans par les caisses d'allocations familiales (CAF) bien que celui-ci concerne exclusivement le temps extrascolaire et privilégie une démarche plus proche du loisir.

En ce qui concerne les contrats à visée sectorielle, on peut identifier :

– les **contrats locaux de sécurité** (CLS), mis en place en 1997, et désormais fusionnés avec les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), peuvent être inclus dans un contrat de ville ;

– le **contrat local d'accompagnement scolaire** (CLAS), conçu dans sa forme actuelle en 1997, est mis en œuvre avec le concours du Fonds d'action sociale pour l'insertion et de lutte contre les discriminations (FASILD) et des CAF, et réservé prioritairement aux zones urbaines sensibles et aux réseaux d'éducation prioritaire (REP). Il propose des activités diverses d'appui à la scolarité : aide aux devoirs, acquisition de méthodes de travail, développement de l'autonomie. Il peut être articulé avec les actions conduites par les réseaux d'aide parentale (REAP).

On doit également mentionner l'existence du dispositif « villes, vie, vacances » qui s'adresse à des jeunes de 11 à 18 ans en grande difficulté ou faisant l'objet d'une mesure de justice. Il s'inscrit pleinement dans le contrat de ville en complémentarité du CLS comme du CTL (et peut être articulé avec l'opération École ouverte).

Ces options nationales reposent sur le constat d'une relative impossibilité pour l'école à relever, seule, le défi global de l'éducation. Elles correspondent à un pari sur l'efficacité de la prise en charge institutionnelle de « l'éducatif » par des démarches contractuelles, comportant des incitations fortes de l'État

en direction des collectivités territoriales (communes, communautés de communes...) mais respectueuses d'un engagement volontaire de celles-ci. Enfin, elles n'attribuent, dans leur pilotage, que des responsabilités limitées au ministère de l'Éducation nationale.

■ ■ Des évolutions dans la prise en charge de « l'éducatif » par l'éducation nationale

Partenaire parmi d'autres, coanimateur parfois, jamais pilote unique d'un volet de ces politiques éducatives locales à responsabilité externe, l'institution scolaire a pris l'initiative de développer parallèlement, le plus souvent avec le concours de partenaires extérieurs, sa propre politique éducative. On citera ici, pour mémoire, les contrats de réussite des REP et des ZEP (bien que concernant à la fois le temps périscolaire et scolaire, ils impliquent de multiples partenaires autour d'un projet territorial), l'opération École ouverte, les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC), les chartes d'accompagnement de la scolarité, les diverses formes de l'action culturelle, les nombreuses initiatives prises dans les écoles et les établissements scolaires (aide aux devoirs organisée en partenariat avec des associations spécialisées ou des centres sociaux, animations de clubs ou d'ateliers divers). Les partenariats se sont également développés dans les nouvelles modalités d'organisation de certains enseignements (travaux croisés, itinéraires de découverte, travaux personnels encadrés, classes à projets artistique et culturel...).

Nous sommes ainsi, aujourd'hui, devant un « paysage éducatif » riche mais d'autant plus complexe que ces différents contrats portent assez souvent sur des temps identiques et concernent des activités semblables, éligibles dans plusieurs d'entre eux. On est donc conduit à se demander si la mise en œuvre de ces multiples activités aboutit à une réelle fertilisation croisée au bénéfice des jeunes.

Rien ne garantit, en effet, que cette double démarche, d'origine interne et externe, produise un mouvement convergent, un ensemble cohérent d'actions dépassant la simple juxtaposition ni qu'elle génère nécessairement une interactivité, porteuse de « valeur ajoutée ». S'agit-il d'une dispersion – y compris financière – voire même d'une approche néfaste pour la réussite scolaire des jeunes ou d'une vraie richesse aux effets probants ?

2. Un impact significatif, des effets positifs

Les bilans effectués au cours des enquêtes sur sites, permettent de fonder une première série d'appréciations. Il conviendra toutefois d'étudier les moyens de développer une évaluation qui reste, pour l'heure, insuffisante.

■ ■ Un impact quantitatif relativement important

Le nombre d'écoles et d'établissements scolaires, *a fortiori* d'élèves, concernés par ces contrats ne peut être établi sans double compte. Les données dont on dispose montrent toutefois un impact quantitatif certain :

- **2 171 CEL** concernaient, en 2002, 1 800 000 élèves et près de 14 000 écoles et établissements scolaires, pour l'essentiel des écoles (87 %) et des collèges qui bénéficiaient du concours de 12 500 associations et 50 000 intervenants. Ces contrats ont été signés par 6 556 communes, rassemblant 23 320 000 habitants. Ce sont, en effet, les villes de plus de 5 000 habitants qui ont le plus participé au mouvement ; par ailleurs 25 % des contrats ont été signés dans un cadre intercommunal (90 % pour les communes de moins de 2 000 habitants) ;
- **les contrats de ville** : compte tenu des orientations retenues pour la période 2000-2006, la plupart des contrats comportent un « volet éducation » avec deux dominantes : un appui à la scolarité, notamment par le développement des diverses formes d'accompagnement scolaire ; des activités centrées sur l'éducation des jeunes en difficulté. Ces contrats de ville ont été signés par 2 200 communes regroupant 29 millions d'habitants. Ils concernent la quasi-totalité des 751 zones urbaines sensibles (ZUS) dont il est important de rappeler certaines caractéristiques : les jeunes de moins de vingt ans, qui constituent 25 % de la population française, y représentent 31,5 % de la population ; on y compte 20 % de familles nombreuses et 29,6 % de familles monoparentales (ces proportions étant respectivement de 10,8 % et de 17,4 % au niveau national) ;

- **les contrats locaux d’accompagnement de la scolarité (CLAS)** : ils sont au nombre de 850. On notera par ailleurs que 21,5 % des CEL coexistent avec un CLAS sur un même territoire ;
- **les contrats locaux de sécurité (CLS)** étaient, d’après le ministère de l’Intérieur, au nombre de 650 au début de l’année 2002, si l’on ne retient que les contrats signés **et** ayant un contenu effectif. Par ailleurs, plus de 80 % des sites en contrats de ville étaient concernés par un ou plusieurs CLS.

■ ■ Des effets plutôt positifs

■ *Les progrès du partenariat et la cohérence de l’action éducative*

La plupart de nos interlocuteurs, internes et externes à l’Éducation nationale, ont souligné un **progrès du partenariat** entre l’école et le secteur associatif, les centres sociaux, les clubs sportifs, le secteur culturel, les collectivités locales, les administrations de l’État participant à la politique de la ville. La discussion et l’élaboration de projets communs apprennent aux uns et aux autres à mieux se connaître, à respecter les visions et le travail de chacun, à prendre en compte les différentes compétences. Cela est encore plus vrai en ZEP qu’ailleurs parce que les habitudes de collaboration y sont plus anciennes.

Ainsi constate-t-on **une cohérence accrue de l’action éducative en direction des jeunes**, dans et hors les lieux et le temps scolaires. C’est le cas dans bien des CEL et des contrats de ville qui ont permis une vie associative importante, favorable au développement d’activités péri et extrascolaires.

Cette collaboration avec des partenaires extérieurs s’accompagne souvent **d’un renforcement de la cohésion des personnels au sein même de l’institution scolaire**. Lorsque les contrats s’étendent au primaire et au secondaire, on observe souvent un travail en commun d’enseignants des écoles, des collèges et même du lycée. L’enquête conduite par le groupe de l’enseignement primaire de l’IGEN auprès d’une cinquantaine d’IEN (concernés par 130 CEL et 30 contrats de ville) confirme, en ce qui concerne les CEL, cet effet positif sur le travail plus collégial des enseignants et le développement des relations avec les parents.

Enfin, dans la quasi-totalité des sites visités en milieu rural et dans beaucoup de villes moyennes, ces politiques éducatives interministérielles constituent **un des éléments – voire un levier – de l’intercommunalité.**

■ *Les effets sur la scolarité des élèves*

- L’accompagnement de la scolarité

Le principe et les modes d’organisation de ce type d’activités sont généralement semblables : un temps d’accueil et de goûter ; une aide aux devoirs et aux leçons et/ou une aide méthodologique pour organiser son travail, des activités ludiques ou culturelles en liaison avec les apprentissages fondamentaux (production d’écrits...). **La demande est forte** et, après l’élémentaire, gagne les collèges. Toutes les enquêtes et tous les entretiens montrent une forte assiduité des jeunes qui y participent et une grande satisfaction des parents.

Les résultats paraissent probants au double plan du travail des élèves et, plus profondément, de leur comportement en classe. Beaucoup d’enseignants signalent qu’« on distingue sans peine les lendemains des séances d’accompagnement des jours qui n’en ont pas été précédés, la veille au soir ».

Dans la plupart des réunions organisées avec des enseignants sur ce thème, il a été signalé que les élèves bénéficiant de ces actions ont, le plus souvent, un travail plus régulier et de meilleurs résultats, qu’ils paraissent moins perdus, moins angoissés et que leur comportement en est fortement amélioré.

Le critère majeur de réussite de l’accompagnement à la scolarité est une collaboration étroite avec les enseignants – jugée tellement indispensable que certains contrats prévoient leur indemnisation – et une participation des parents, pour que ceux-ci puissent prendre le relais de cet accompagnement et suivre eux-mêmes leurs enfants.

Une place à part doit être faite aux opérations « **coup de pouce** ». Conçues sur le même principe, elles concernent des élèves du cours préparatoire et sont consacrées à la lecture. Les séances se déroulent selon le même schéma, débutant, après le goûter, par une reprise de « la lecture du jour », en groupe – chaque atelier ne comprend que cinq à six élèves – ou

individuellement, et se terminant, après diverses activités sur l'écrit, par la lecture d'une « belle histoire ».

Les appréciations portées par les enseignants de CP sur **les résultats de ces opérations sont largement positives** : on souligne que les élèves bénéficiant de cette activité, qui présentaient, en début d'année scolaire de sérieuses difficultés en lecture, sont, en fin d'année, « sortis de la zone dangereuse », ont pris confiance en eux-mêmes et ont acquis un niveau « bon ou moyen ».

- Les activités dans le domaine de la lecture et de l'écriture

Ce sont celles que l'on rencontre le plus souvent. Compte tenu de leur intérêt pour la formation des jeunes et de l'efficacité qu'elles semblent avoir, on peut penser qu'elles mériteraient d'être plus développées.

L'objectif est, évidemment, la maîtrise de la langue par une multiplication des approches et des lieux et par la création d'événements. Ateliers d'écriture, le cas échéant avec la participation d'écrivains dont on découvre les œuvres, rédaction d'un ouvrage collectif dont chaque élève rapporte, en fin d'année, un exemplaire à la maison, reportages, animations des médiathèques allant de l'heure du conte pour les petits à la découverte de certains auteurs pour les plus grands, travaux de la classe de français se poursuivant dans des activités périscolaires pouvant inclure l'expression dramatique avec ce qu'elle comporte d'entraînement à l'expression orale..., la liste est longue et concerne aussi bien nombre de CEL du milieu rural que des contrats de ville.

L'évaluation des résultats est difficile. On ne peut que s'en tenir aux déclarations des enseignants rencontrés, tout en notant qu'elles sont souvent corroborées par les directeurs d'école ou les chefs d'établissement. On souligne ainsi, pour reprendre les termes d'une évaluation relative à une action de ce type qui se poursuit depuis dix ans, que « ce moment a été, pour des élèves du cycle 3 en grandes difficultés, le premier où l'on a vu se manifester une appétence de lecture et s'installer une persévérance », que la fréquentation de la BCD s'est accrue ainsi que le nombre moyen de volumes par lecteur, que l'on a constaté « une volonté réelle de mener à bien la tâche entreprise, une capacité à produire un écrit conforme à celui demandé, enfin un

sentiment marqué de satisfaction après la fin de l'activité (« J'ai été capable de... ») ». Dans un certain nombre de cas – notamment dans l'exemple évoqué ci-dessus –, on estime qu'il y a eu une amélioration des résultats aux évaluations en CE2 ou en 6^e pour ce qui concerne les items de production d'écrit.

- Les effets sur la réussite dans les autres disciplines

Les effets sur la réussite dans les autres disciplines sont beaucoup plus difficiles à approcher. Les différents contrats permettent le concours de professionnels du secteur culturel ou sportif et facilitent la mise à la disposition des écoles et des établissements scolaires d'équipements et de lieux de travail, cette mutualisation des moyens étant un des objectifs fréquents des CEL en milieu rural. Ils facilitent les déplacements et le montage d'événements grâce auxquels les élèves et leurs productions peuvent être valorisés. Enfin, ils offrent aux jeunes l'occasion de s'inscrire dans des structures culturelles ou sportives qu'ils n'auraient souvent pas eu l'occasion de connaître, ni les moyens de fréquenter. Les activités de découverte active du patrimoine, du cadre de vie ou de la culture scientifique et technique, notamment avec le concours de professionnels de ces secteurs, font l'objet de nombreuses initiatives à travers ces contrats. Il en est de même des ateliers relatifs à l'audiovisuel ou aux techniques d'information et de communication modernes.

■ *Les comportements scolaires*

C'est dans ce domaine des comportements et de la socialisation que la plupart des responsables croient voir les effets les plus positifs de ces activités. Certains se réfèrent à des **indicateurs de violence ou d'incivilité**, d'autres soulignent un **comportement général plus positif à l'égard de l'école**. Dans bien des cas, enfin, on signale l'intérêt des activités générées par ces contrats **pour l'éducation au civisme et à la citoyenneté** : ici, un IEN signale que, dans les écoles en CEL de sa circonscription, il n'y a pas de signalement de fait de violence ou d'incivilité ; là, un de ses collègues estime que des progrès importants sont constatés dans les attitudes scolaires des élèves (motivation et comportements) et dans l'implication des parents. Ailleurs, un principal de collège voit l'ambiance de son établissement devenir moins tendue, plus sereine ; un autre, dont l'établissement est situé en ZEP, note que l'évolution

positive des comportements dans l'établissement n'est pas sans liens avec le taux élevé de fréquentation (plus de 80 %) des activités éducatives proposées dans et hors le milieu scolaire.

■ *La relation école-familles*

Depuis plusieurs années, des modalités d'action diverses ont été inventées pour améliorer cette relation, qui constitue un facteur important de la réussite et du comportement scolaires, particulièrement en direction des familles les plus en difficultés : séances d'information sur l'adolescence, certes à un rythme soutenu de plusieurs rencontres par mois, ateliers sur « le métier de parents d'élèves », « réseaux d'écoute et d'aide à la parentalité », mise en place de « parents relais ». On cherche ainsi « à impliquer les parents dans la scolarité de leurs enfants, à améliorer leurs relations avec l'école, à favoriser le réinvestissement des savoirs scolaires dans le milieu familial ».

La réussite de ce type d'actions est l'une des plus faciles à évaluer puisqu'il existe plusieurs moyens d'apprécier le suivi de la scolarité des élèves par leurs parents : les enquêtes montrent que cette « aide à la fonction parentale » donne le plus souvent des effets positifs, qu'il s'agisse de la participation aux élections aux conseils d'école ou aux diverses réunions qui rythment l'année scolaire ou, plus largement, du caractère « apaisé », moins conflictuel, au total plus confiant des relations avec les familles.

■ *L'image de l'école*

On ne saurait passer sous silence une autre conséquence de cette participation à ces politiques, évoquée par un grand nombre d'interlocuteurs, celle qui concerne **l'image de l'institution scolaire**. C'est une école consciente de ses difficultés, mais aussi de l'intérêt des collaborations qu'elle peut nouer, plus attentive à ses partenaires, dont elle reconnaît le professionnalisme et les contributions à l'éducation des jeunes, qui s'affirme à travers toutes ces actions. La presse locale et régionale en rend compte, plus exceptionnellement les grands médias nationaux. Mais, au quotidien, ceux qui travaillent avec elle ne s'y trompent pas et, d'abord, les élus et les responsables d'associations.

L'ensemble de ces appréciations positives ne saurait masquer certaines difficultés. Les progrès dans la qualité du

partenariat sont lents et exigent du temps car les obstacles sont « historiques » : différence de culture professionnelle entre le milieu scolaire et certains de ses partenaires, lassitude des enseignants dans les secteurs difficiles, insuffisance de la concertation entre les différents acteurs lors de l'élaboration du projet éducatif global entraînant un manque d'engagement des professeurs des écoles ou des collègues et aboutissant à une séparation tranchée entre les activités organisées par l'école ou le collège et celles qui sont proposées de l'extérieur, engagement trop limité de certains responsables... Mais le développement de ces activités au cours de ces dernières années, la dynamique qu'elles créent en de nombreux endroits et leurs conséquences sur le fonctionnement des écoles créent aujourd'hui une situation nouvelle que l'institution scolaire ne peut ignorer. C'est pour lui permettre de mieux les prendre en compte que sont avancées les recommandations sur lesquelles s'achève ce rapport.

3. Douze recommandations pour relever un double défi

Notre ministère est confronté aujourd'hui à un double défi :

- saura-t-il intégrer dans ses réflexions et dans son action cette donnée nouvelle que constitue le développement croissant des politiques éducatives locales et l'affirmation de la dimension territoriale des politiques d'éducation ?
- sa nouvelle configuration sera-t-elle l'occasion de dépasser les modes de collaboration anciens entre services différents – ceux de la jeunesse et ceux de l'éducation – pour aller vers des approches plus intégrées de l'éducation des jeunes dans et hors le temps scolaire ?

C'est à faciliter les évolutions qu'appelle ce double défi que sont destinées les douze recommandations présentées au terme de ce rapport.

■ ■ Améliorer l'efficacité des actions

■ *Démystifier et généraliser l'évaluation*

Le bilan qualitatif auquel on a pu procéder lors de la présente enquête ne doit pas masquer l'insuffisance chronique de l'évaluation. Compte tenu de l'enjeu de ces politiques pour les jeunes et de l'importance des fonds publics qu'elles mobilisent, c'est donc à développer cette évaluation et à la démystifier, en montrant qu'elle ne requiert pas nécessairement des démarches lourdes et des outils sophistiqués, que sont consacrées les **deux premières recommandations** de ce rapport. Cette initiative serait bien accueillie, notamment chez les élus ¹.

■ *Renforcer l'articulation entre les dispositifs contractuels et les initiatives propres des écoles et des établissements scolaires*

Une bonne articulation des activités organisées dans le cadre des différents contrats avec les projets des écoles et des établissements ², ceux des zones et des réseaux d'éducation prioritaire ou, pour ce qui concerne les CLS et les CCPD, avec les programmes d'action des CESC, sans être une condition suffisante du succès, paraît en être une **condition nécessaire**.

Ceci ne doit pas conduire à sous-estimer les propres priorités de nos partenaires. Les centres sociaux, comme les centres de loisirs sans hébergement, les structures théâtrales, les musées et les médiathèques ont aussi leur propre projet et il convient de rechercher en commun les convergences avec ceux des écoles et des établissements scolaires, tant il est vrai que c'est dans le respect mutuel que s'établissent les meilleures collaborations.

On constate d'ailleurs que cette mise en cohérence des actions de nos partenaires et de celles du milieu scolaire est déjà bien engagée notamment dans les ZEP et les REP ³ : les actions mises en place dans le cadre des CEL y sont, dans 70 % des cas,

1. Plus de 90 % des maires ayant répondu à l'enquête de la FMVM soulignent la nécessité de mettre en place des outils d'évaluation.

2. D'après un sondage portant sur 1 100 communes ayant signé un CEL, les actions organisées dans le cadre du contrat seraient « en lien » avec ces projets dans un cas sur deux.

3. 13 % des écoles et collèges « en CEL » sont en ZEP ou en REP.

en lien avec le projet d'école ou d'établissement et le nombre moyen d'actions proposées dans le cadre de ces contrats y est plus élevé qu'ailleurs.

En conséquence, il est proposé de recommander aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, de faire désormais porter leurs efforts et ceux de leurs représentants dans les différentes instances de pilotage, sur les actions dont la cohérence avec les projets des écoles et des établissements (ou de leurs réseaux) est avérée et dont la conception et la réalisation témoignent d'une collaboration avec le milieu scolaire. Pour développer celle-ci, un travail en commun devrait être suscité sur les différents sites avec les élus et/ou les coordonnateurs de sites, par exemple dans les réunions de bassin des chefs d'établissement, les réunions des coordonnateurs de ZEP ou de REP, ou lors de rencontres d'enseignants aux finalités plus larges : journées d'animation pédagogique, actions de formation... (**recommandation n° 3**).

■ *Affirmer la nécessaire cohérence des politiques locales et de la politique nationale d'éducation*

Ce n'est pas contredire la logique décentralisée de ces politiques que de vouloir les utiliser à combattre des difficultés constatées sur l'ensemble du territoire et qui sont un obstacle à leur objectif premier : renforcer l'égalité des chances entre tous les jeunes Français. Face à la double nécessité d'éviter la dispersion des efforts et de privilégier des priorités qui, à l'évidence, s'imposent partout, quelques grandes orientations nationales devraient être retenues dans l'ensemble des contrats. Leur nombre devrait être limité pour laisser une large place aux domaines d'activités jugés essentiels au plan local ; il est donc proposé, dans cette **quatrième recommandation**, de n'en retenir que trois :

- l'accompagnement à la scolarité qui, sans s'y limiter, fera une place importante à l'aide aux devoirs *stricto sensu* ;
- le développement des capacités d'expression orale et écrite des jeunes qui inclura, sous des formes adaptées aux situations locales, la lutte contre l'illettrisme ;
- l'apprentissage du civisme et de la citoyenneté, avec le respect de la règle et le développement des solidarités qu'elle implique.

■ ■ Adapter l'organisation et les modes de fonctionnement des services déconcentrés du ministère

Les directeurs des services départementaux de l'éducation ont un rôle important à jouer dans le pilotage des interventions de l'Éducation nationale et la mise en œuvre de ces politiques éducatives interministérielles : définition d'orientations permettant de guider l'action des représentants de l'institution scolaire dans les différentes instances, départementales ou locales, diffusion d'informations destinées à faire connaître les apports potentiels de ces politiques ainsi que les conditions nécessaires à des collaborations efficaces, suivi de la participation effective de notre administration à l'ensemble de ces instances, organisation d'échanges et de bilans périodiques pour mieux apprécier l'efficacité des apports aux élèves et les moyens de les améliorer.

Les auteurs de ce rapport estiment donc que ces différentes observations appellent, en direction des services déconcentrés, une double initiative qui fait l'objet des **recommandations n^{os} 5 et 6** :

- préciser aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, le rôle qu'ils doivent impérativement jouer pour assurer l'impulsion, la coordination et le suivi des interventions de l'éducation nationale dans les politiques éducatives locales à caractère interministériel et leur demander de mettre en place un mode d'organisation de leurs services permettant d'assumer, dans la durée, cette mission transversale ;
- donner instruction aux inspections académiques et aux services de la jeunesse des directions départementales de la jeunesse et des sports de **renforcer la cohérence de leurs interventions** dans les différentes instances de pilotage des politiques éducatives à caractère interministériel et de **rechercher des simplifications dans le travail administratif**, qu'il s'agisse de la présence aux diverses réunions, des procédures d'attribution de moyens, du conseil méthodologique aux différents responsables ou de l'évaluation des actions.

Ainsi, des journées de travail communes associant IEN, chefs d'établissement et directeurs d'écoles directement impliqués dans ces politiques, et les cadres des services de la jeunesse y intervenant également seraient particulièrement utiles.

■ ■ Organiser une réflexion sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires »

Les politiques éducatives locales à caractère interministériel reposent sur un certain nombre de notions constamment mises en avant : le **partenariat**, source de **complémentarité** entre les différentes approches de l'éducation des jeunes ; la recherche de **cohérences** entre les activités dans et hors le temps scolaire. L'observation montre que ces grandes notions peuvent recouvrir des réalités différentes et qu'elles ne vivent que par l'application qui en est faite.

Après le développement rapide de ces dernières années, un bilan paraît s'imposer pour aborder une nouvelle étape. Il doit être l'occasion de poser tous les problèmes avec nos partenaires, dans la mesure où leurs relations avec l'école, sont de nature à renforcer l'efficacité de leurs initiatives. Il est donc proposé d'engager un débat, décentralisé et technique, sur ces questions (**recommandation n° 7**) et de susciter, dans chaque département, sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires », une réflexion sur la place et le rôle de l'école dans ces politiques éducatives locales, la pratique du partenariat et les moyens d'en accroître l'efficacité. Elle devra être impérativement précédée d'une réflexion semblable proposée aux responsables des différents sites, notamment aux élus.

■ ■ Proposer à nos partenaires ministériels de simplifier et de compléter les dispositifs actuels

La plupart des recommandations suivantes ne relèvent pas des seules compétences du ministère de la Jeunesse, de l'Éducation et de la Recherche ; elles doivent donc être entendues comme autant de propositions pouvant être faites à ses partenaires des autres ministères.

■ *Revoir l'articulation des différents dispositifs*

D'entrée de jeu, la multiplicité des types de contrats proposés aux communes frappe l'observateur extérieur de même que la proximité de leurs finalités et conduit à considérer qu'il faudrait en réduire le nombre et fusionner certains d'entre eux.

Il est apparu rapidement que le problème n'était pas aussi simple et que les responsables locaux s'étaient adaptés à cette complexité. Ils ne cachent pas qu'ils utilisent une palette finalement assez riche et qu'à partir d'une analyse globale des besoins et d'une définition des actions nécessaires ils puisent dans chaque dispositif en fonction de ce qu'il peut leur apporter.

Pour inattendues qu'elles soient de la part d'interlocuteurs qui, l'instant d'avant dénonçaient la complexité du système, on comprend dès lors les craintes que suscite toute mesure de « simplification ». On redoute qu'elle ne vienne remettre en cause des pratiques qui commencent à être rôdées et certains modes de financement de l'État.

Les chiffres conduisent d'ailleurs à relativiser cet « empiement », notamment si l'on prend en compte la taille des communes concernées. D'après une enquête de la direction de la jeunesse, les CEL ne seraient associés à un autre dispositif que dans un cas sur deux et seuls 25 % des contrats coexisteraient avec plus de trois autres dispositifs.

Ce dernier pourcentage est de moins de 2 % pour les communes de moins de 2 000 habitants ayant signé un CEL et où celui-ci peut jouer plus facilement son rôle fédérateur. En revanche, il atteint 50 % pour celles de 20 à 100 000 habitants où coexistent souvent de nombreux dispositifs et où la mise en cohérence avec un projet global et la coordination des initiatives prises sont plus difficiles à assurer. La situation des villes moyennes est intéressante puisqu'elle peut s'apparenter au premier ou au second cas, en fonction de leur histoire et des choix effectués par chacune d'elles.

En définitive, c'est moins sur le nombre de dispositifs qu'il convient d'agir dans l'immédiat que sur les aspects méthodologiques de leur mise en œuvre, **la définition préalable d'un véritable projet éducatif local à partir d'un diagnostic partagé** constituant véritablement la clé de la réussite.

Avant toute décision, il paraît donc préférable de recourir à une démarche pragmatique laissant, au moins dans un premier temps, l'initiative aux responsables des services départementaux, auxquels il serait demandé de proposer, d'ici la fin 2003, après avoir consulté les élus, les simplifications de procédure et les éventuelles fusions de dispositifs qui leur paraîtraient opportunes et de préciser les conditions dans lesquelles

elles pourraient s'effectuer ¹ (**recommandation n° 8**). On pourrait également recommander de fusionner, dès maintenant, les instances décisionnelles ou techniques des différents dispositifs, chaque fois que cela paraît de nature à simplifier la tâche des acteurs du terrain.

■ *Compléter les politiques existantes dans deux directions nouvelles*

- L'élimination des « zones grises »

La logique de ces politiques, qui reposent, rappelons-le, sur des initiatives décentralisées, laisse subsister des « zones grises » dans lesquelles, en dépit des besoins, aucune initiative n'est prise. La question de savoir si l'État peut accepter ces inégalités géographiques ne peut être éludée. Une action volontariste de ses services déconcentrés, avec ce qu'elle peut impliquer d'augmentation des moyens qu'ils consacrent à ces politiques, doit-elle être entreprise ou, dans la logique de la décentralisation, doit-on laisser aux élus la responsabilité d'agir ou de ne pas agir en ce domaine ? La solution pourrait être recherchée dans une meilleure articulation avec l'intercommunalité. L'action éducative ne fait pas partie des options obligatoires qui accompagnent les différentes formes de coopération intercommunale, mais l'enquête a montré qu'elle est fréquemment retenue comme option supplémentaire facultative. Il paraît donc souhaitable de proposer à nos partenaires ministériels qu'une initiative soit prise sous la responsabilité des préfets, dans des zones, notamment rurales, où existeraient des besoins évidents, pour informer les présidents des structures de coopération intercommunale, de l'intérêt de ces politiques éducatives à caractère interministériel et des initiatives qu'ils pourraient prendre en ce domaine (**recommandation n° 9**).

- Le développement de l'action éducative destinée aux collégiens

Cette étude a montré que les politiques éducatives locales contractuelles ont un coefficient de pénétration moindre au

1. On pourrait éventuellement insister sur la nécessité de faire jouer pleinement au CEL son rôle fédérateur et suggérer d'en faire le volet éducation du contrat de ville, là où les deux dispositifs coexistent.

collège qu'à l'école élémentaire ; on note également que l'intérêt porté par les élèves aux activités proposées, notamment à l'extérieur de l'établissement, est beaucoup moins avéré que dans le premier degré. Ce problème devrait conduire à proposer que soient officiellement attribuées aux conseils généraux des responsabilités en matière d'action éducative, en les rendant signataires des contrats concernant les collégiens ; cette nouvelle compétence serait cohérente avec celles qu'ils exercent actuellement sur les collèves (**recommandation n° 10**).

■ ■ Organiser la mise en œuvre de cette politique et de ses développements

La nécessité de maintenir l'impulsion, d'assurer les coordinations nécessaires, en bref, de suivre, dans la durée, la mise en œuvre des mesures qui seront décidées, pose, à l'échelon de l'administration centrale, les mêmes problèmes que dans les inspections académiques. En outre, il est évidemment nécessaire que les mesures qui peuvent les concerner soient concertées avec les élus. Deux initiatives paraissent donc souhaitables qui font l'objet des **recommandations n°s 11 et 12** :

- mettre en place, au sein de l'administration centrale, un groupe de travail permanent chargé de la coordination et du suivi des mesures qui seront arrêtées et qui nécessitent l'intervention de plusieurs directions ;
- proposer la création d'une instance de réflexion interministérielle associant des élus représentant les différentes collectivités territoriales, dont les travaux pourraient concerner en priorité les conditions à créer pour une meilleure prise en charge de l'action éducative destinée aux collégiens et l'élimination progressive des zones grises.

4. Conclusion générale

Cette enquête a été marquée par une double surprise. Elle s'achève sur une certitude.

La première surprise est d'ordre technique. Elle concerne ce qu'il est convenu d'appeler « l'empilement des dispositifs ». D'entrée de jeu, c'est, en effet, un sentiment de complexité et un

besoin de simplification qui dominant. La réalité échappe en grande partie à cette analyse : plus on approche du terrain, plus la maîtrise des dispositifs est réelle.

Ce qui est important, en fait, c'est l'existence d'un **projet éducatif local exprimant cette dimension territoriale des besoins et des efforts à entreprendre**. Le problème paraît, ainsi, moins d'ordre administratif que d'ordre méthodologique. Les partenariats existent ; la question n'est pas tant de savoir dans quels cadres ils doivent s'exercer que d'assurer leur complémentarité et de mieux articuler leurs apports avec les initiatives des écoles et des établissements scolaires.

Car c'est là l'essentiel, pour l'école. Un vigoureux mouvement de partenariat s'est développé, avec ses réussites mais aussi, parfois, ses dérives et ses enjeux de pouvoir. Cette « mission partagée » que l'on a voulu promouvoir concerne aujourd'hui un nombre important de territoires, d'établissements scolaires et d'élèves. Qu'elle ait été acceptée par une institution connue pour son attachement à un service public d'éducation maîtrisé par l'État et plutôt centralisé dans son organisation n'est pas le moindre sujet d'étonnement. Que l'éducation nationale se soit ingénierée, depuis un quart de siècle, à multiplier initiatives et sollicitations à l'égard des collectivités locales pour, au-delà des lois de décentralisation, les inviter à s'engager dans des activités de plus en plus liées aux enseignements, que cette entreprise ne se soit pas limitée à quelques expériences mais qu'elle ait pris une extension géographique importante, constituent la seconde surprise de cette enquête.

Ce rapport s'achève donc sur **la certitude qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance du devenir de ces politiques éducatives locales**, sauf à prendre le risque de les voir se développer en dehors de notre administration, ou avec sa participation plus formelle que réelle. Dès lors – et des situations rencontrées dans le cadre de cette enquête le montrent déjà – c'est l'opposition ou, à tout le moins, la dispersion, qui prévaudrait, avec ce que cela comporte de conséquences néfastes pour l'éducation des jeunes et, sans doute, le bon emploi des fonds publics. Toutes ces raisons doivent conduire notre ministère à prendre l'initiative dans la relance de ces politiques, non dans un souci de prise de pouvoir, mais pour affirmer les responsabilités que lui confèrent à la fois sa nouvelle configuration et le rôle déterminant que l'institution scolaire peut jouer dans leur succès.



PARTIE

**L'enseignement
supérieur
et la recherche**

Propos introductif

L'IGAENR a été chargée d'approfondir les perspectives ouvertes par l'importance des départs en retraite des chercheurs dans les dix prochaines années, dans la perspective du nécessaire renouvellement massif des générations d'enseignants chercheurs et d'un lissage des conséquences de ces départs en anticipant un certain nombre de recrutements et en profitant de l'importance des départs et de leur anticipation pour redéployer des emplois (chapitre 1).

Dans ses activités de suivi permanent des établissements, l'IGAENR a observé en particulier l'administration de la recherche (chapitre 2).

Elle a aussi été chargée de faire un état des lieux des conditions de préparation des laboratoires français, et des établissements chargés de la coordination de consortiums, à la gestion des projets du 6^e programme-cadre européen de recherche et de développement technologique (6^e PCRDT), d'identifier les principaux obstacles et de proposer des argumentaires relatifs aux problèmes rencontrés : état des lieux du potentiel de R&D national, susceptible de se mobiliser sur les réponses aux premiers appels à propositions du 6^e PCRDT lancés par la Commission européenne, simplifications réglementaires et simplification de gestion administrative et financière, situation des personnels intervenant dans la mise en œuvre de la politique européenne de recherche, meilleures solutions pour répondre aux modèles communautaires de calcul des coûts et de leur certification dans l'élaboration des dossiers financiers de projets, positionnement des unités mixtes de recherche (UMR) à l'égard des réseaux d'excellence et des projets intégrés auxquels elles peuvent participer (chapitre 3).

Enseignants chercheurs : le renouvellement des générations

L'IGAENR a été chargée d'approfondir les perspectives ouvertes par l'importance des départs en retraite des chercheurs dans les dix prochaines années, dans la perspective d'un lissage des conséquences de ces départs en anticipant un certain nombre de recrutements et en profitant de l'importance des départs et de leur anticipation pour redéployer des emplois ¹.

Lorsque l'étude a été initiée, le champ était clairement défini comme celui de l'ensemble des personnels d'enseignement supérieur et de recherche, ce qui était logique puisque chercheurs et enseignants chercheurs sont recrutés dans le même vivier de docteurs issus des universités et que les conséquences des départs en retraite s'appliquent aussi bien aux organismes de recherche qu'aux universités.

La planification envisagée en novembre 2001 portait exclusivement, en raison du champ de compétences du ministère de la Recherche de l'époque, sur les chercheurs non universitaires, c'est-à-dire seulement 20 % des effectifs totaux concernés. L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche a été alors saisie d'une demande d'étude des conséquences disciplinaires et géographiques de ce plan de redéploiement, présenté en termes de grandes directions scientifiques.

1. Cf. rapport IGAENR, novembre 2002, *Enseignants chercheurs : le renouvellement des générations*. Auteurs : M. Héon avec P. Balme, M. Goujon, S. Héritier, Josette Soulas.

Entrer dans le détail de cette planification imposait d'aborder l'analyse des départs et des conditions de remplacement des 80 % d'enseignants chercheurs restant, d'autant plus que, dans l'état actuel des recrutements, les organismes de recherche se montrent plus attractifs que l'enseignement supérieur.

1. Analyse des départs et des conditions de remplacement des enseignants chercheurs

Devant une double proposition de recrutement, les jeunes docteurs préfèrent en général les organismes de recherche. Les difficultés éventuelles concerneront donc moins les organismes de recherche que les universités ¹.

■ ■ Les deux fonctions essentielles de l'université, recherche et enseignement, obéissent à deux logiques contradictoires

La recherche demande une « masse critique » qui conduit à une certaine concentration des moyens, alors que l'enseignement, mu par un principe de démocratisation, doit

1. Trois champs ont été toutefois insuffisamment explorés et devraient faire l'objet d'un travail complémentaire :

– les organismes à statut particulier (EHESS, MRSH, MUSEUM, Observatoire, CNAM...), avec des personnels à statuts spécifiques : ils représentent globalement 1 104 personnes en 2001 sur un total de 53 224, soit moins de 2 % mais une part beaucoup plus importante dans certaines disciplines ;

– les disciplines médicales : sous la responsabilité de deux ministères, leur connaissance statistique est éclatée et doit être reconstituée.

Les candidatures aux concours ouverts dans les universités semblent suffisantes, mais cette appréciation relève en partie de l'illusion statistique : en raison de l'éclatement des concours, l'ampleur des candidatures multiples donne l'impression sans doute exagérée d'un grand nombre de candidats. L'attractivité des établissements est variable et il arrive maintenant qu'aucun des candidats classés par un établissement ne rejoigne le ou les postes proposés. Une étude d'ensemble de l'attractivité des disciplines dans les établissements devrait être entreprise.

être réparti sur l'ensemble du territoire pour garantir un égal accès à l'ensemble des citoyens. La logique d'organisation et de démocratisation de l'enseignement supérieur suppose de rapprocher autant que faire se peut l'offre d'enseignement de ses utilisateurs potentiels.

Il est probable, si les moyens nécessaires y sont affectés, que la mobilité croît avec le niveau d'études ; on peut faire l'hypothèse que l'étudiant de troisième cycle, le thésard ou le postdoctorant sont plus mobiles que l'étudiant de première année mais le choix du sujet, voire du domaine de recherche, est sans doute aussi fortement contraint par des considérations de proximité. Si le « marché » de la thèse était parfaitement fluide, tous les thésards potentiels se retrouveraient pour postuler dans les deux ou trois meilleures équipes doctorales ; tout accroissement de la fluidité devra d'ailleurs régler le problème du classement des candidats et des modalités d'accès à ces équipes d'excellence.

La multiplication des sections de BTS et d'IUT conduit aussi à limiter la mobilité et, dans certaines disciplines, la poursuite d'études au-delà du premier cycle.

La recherche, en particulier quand elle utilise des moyens et des appareillages importants dans des laboratoires, ne peut atteindre sa pleine efficacité dans la dispersion. Elle a besoin d'une « masse critique » ; mais cette notion peut aussi servir de prétexte à des refus de mobilité et de décentralisation. Les moyens modernes de communication lèvent en partie les nécessités de proximité.

Ainsi, la logique d'enseignement supérieur pousserait à une dispersion, celle de la recherche à la concentration des moyens ; or, à près de 80 %, les personnels sont communs aux deux fonctions.

Le système d'enseignement supérieur français va, en raison de la mondialisation et de l'ouverture européenne, vers une plus grande concurrence : concurrence internationale et européenne, mais aussi concurrence interne, entre établissements français. La recherche est en compétition internationale depuis toujours et l'espace européen permettra d'accroître les coopérations ce qui, éventuellement, renforcera le pouvoir concurrentiel de la recherche européenne vis-à-vis des autres zones.

■ ■ Une concurrence interne accrue va porter sur le recrutement des enseignants chercheurs et sur celui des étudiants

Dans une période de raréfaction relative des jeunes très diplômés, les systèmes d'enseignement et de recherche capables de renforcer leur qualité d'accueil verront leur attractivité accrue ; à l'heure actuelle, la multiplication des postdoctorants à l'étranger provient d'une envie d'ouverture, mais résulte aussi de la difficulté actuelle des recrutements, donc de l'obligation pour le jeune candidat de trouver une solution d'attente qui valorise son *curriculum vitae* pour préparer son recrutement futur. Une fois le chercheur intégré, la mobilité internationale sera infime si on en juge par la faiblesse de la mobilité qui se produit en France entre le CNRS et les universités.

Rien ne prouve, pour l'instant, à part pour un nombre limité de disciplines, que la raréfaction des très diplômés soit importante ; les organismes et les universités estiment qu'ils n'ont pas de difficulté prévisible de recrutement. Mais cette vision est biaisée, en l'absence d'une étude précise sur les multicandidatures, par le fait que chaque recruteur ne peut avoir à lui seul une vision correcte du marché de l'emploi scientifique. Ce n'est pas toujours le premier classé par une université qui occupe le poste : il a sans doute été bien classé également par d'autres universités et peut leur donner la préférence.

Le système actuel de répartition des moyens entre les universités privilégie exclusivement le nombre d'étudiants et leur taux d'encadrement, ce qui se comprend au vu de la période précédente, marquée par une augmentation massive du nombre d'étudiants et une volatilité importante des choix disciplinaires. Mais le nombre d'étudiants ne croît plus ; dans un certain nombre de disciplines, il diminue même fortement. Les universités multiplient les formations (en particulier professionnelles) pour suivre la demande, pour conserver leurs étudiants, mais aussi et surtout pour multiplier les services et donc maintenir les emplois. En effet, la baisse du nombre d'étudiants a pour conséquence, dans une structure d'offre inchangée, de diminuer le nombre d'heures d'enseignement nécessaires, donc de diminuer le nombre d'emplois d'enseignants. Ceci pourrait conduire à ne pas remplacer les départs en retraite, avec pour conséquence ultime de désertifier les laboratoires de recherche qui

utilisent les mêmes personnels. Comme on ne peut, dans le système actuel de répartition des moyens et des statuts existants (le service des enseignants chercheurs n'est défini avec précision que pour les heures d'enseignement), faire valoir les activités de recherche pour maintenir des emplois rendus superflus par la baisse du nombre des étudiants, les universités diversifient l'offre de formation, ce qui accroît les charges d'enseignement, donc les emplois nécessaires, et permet de maintenir les emplois et donc de renouveler les capacités de recherche.

Ces comportements d'adaptation des universités peuvent conduire à des états non souhaités du système d'enseignement supérieur, également influencés par les stratégies, plus ou moins « régionalistes » des conseils régionaux. L'examen des différentes procédures de contractualisation renforce l'idée qu'il est nécessaire de rechercher un équilibre à un autre niveau que celui de l'établissement d'enseignement supérieur.

La démarche, adoptée dans l'étude de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, suit l'ensemble du cheminement entre le départ en retraite d'un chercheur ou d'un enseignant chercheur et l'affectation d'un successeur éventuel.

Le recrutement des organismes de recherche est en général aisé, pour deux raisons :

- leurs besoins quantitatifs sont faibles par rapport à ceux des universités puisque les chercheurs ne constituent que moins d'un cinquième de l'ensemble chercheurs + enseignants chercheurs ;
- l'expérience montre que, la plupart du temps, les organismes sont choisis en priorité par les candidats acceptés à la fois dans l'organisme et dans les universités.

Les difficultés dans le renouvellement des générations apparaîtront donc d'abord dans les structures universitaires. L'étude s'est donc concentrée sur le renouvellement des enseignants chercheurs ¹.

1. Le renouvellement des chercheurs a déjà été étudié en profondeur par le ministère en charge de la Recherche, a donné lieu à une communication en Conseil des ministres, et a fait l'objet d'une concertation avec les organismes de recherche sur les redéploiements vers les domaines prioritaires.

La caractéristique fondamentale du processus de recrutement, donc de renouvellement des générations, est l'existence d'une série de filtres sur l'ensemble du parcours. Il faut donc conduire des générations importantes, du fait de l'allongement des études, à un nombre comparativement restreint de postes.

Une deuxième caractéristique est qu'il existe autant de processus de recrutement que de disciplines universitaires : chacune dispose de son autonomie, a ses propres traditions et habitudes. Il faut donc descendre à un niveau de détail très fin pour repérer les blocages éventuels susceptibles d'affecter le renouvellement des générations dans certaines disciplines mais aussi dans certaines régions.

La répartition des enseignants chercheurs et des chercheurs est loin d'être homogène sur l'ensemble du territoire. **Un renouvellement aisé des personnels dans une discipline est tout à fait compatible avec des blocages dans certaines parties du territoire.**

En raison de l'aléa des créations de postes des années 60 et des vagues de création d'établissements, les différentes régions ne sont pas soumises de façon identique aux conséquences des départs en retraite. La mobilité des enseignants risque d'évoluer plutôt en baisse dans les années à venir. **L'attractivité – celle du milieu scientifique, mais aussi celle du cadre de vie – va devenir un facteur crucial des recrutements futurs**, donc du maintien d'une offre d'enseignement supérieur de qualité et bien répartie sur le territoire.

L'étude de l'IGAENR a approfondi la question du renouvellement des corps d'enseignants chercheurs sous l'angle de l'évolution des disciplines et sous l'angle géographique de la répartition des emplois entre les différentes régions.

2. Une approche par disciplines

Le processus, interne aux universités, qui conduit au remplacement d'un retraité est relativement complexe. Plusieurs décisions sont possibles pour chaque poste libéré¹ :

- maintien ou non dans sa discipline d'origine, en fonction d'une logique d'enseignement ou d'une logique de recherche ;
- déclassement du poste, pour assurer la jouvence, ou maintien de son niveau, pour assurer les promotions ;
- publication ou non du poste : dans ce dernier cas, il peut servir à financer des heures complémentaires, le recrutement d'ATER ou d'associés supplémentaires.

Ce processus de décision est préparé par les équipes de direction (UFR et université), parfois dans un contexte conflictuel. Il fait ensuite l'objet de débats dans les commissions internes des conseils universitaires ; après conciliations et arbitrages, les options proposées sont présentées en conseils pléniers (conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire pour avis, conseil d'administration pour décision).

Même si l'université souhaite la publication aux fins de recrutement de tous les postes devenus vacants, un certain délai apparaît entre la vacance du poste et sa publication, surtout s'il n'y a pas reconduction à l'identique. La rétention de postes vacants peut permettre d'attendre que se dégage une solution aux conflits, ou qu'un candidat local remplisse les conditions de recrutement. Les créations et les vacances de postes ne s'accompagnent pas nécessairement immédiatement des recrutements correspondants : il y a une « perte en ligne » qui devrait être évaluée. **Le volume annuel de publications représente donc une fraction des postes disponibles**, que ceux-ci résultent d'une vacance ou d'une création.

1. Tout d'abord, maintien ou non du poste. Pour mémoire, le ministère ayant admis dans ses dernières circulaires de recrutement que les universités étaient « propriétaires » de leurs postes, il ne fait plus « remonter » les postes vacants et ne centralise plus les postes vacants en vue des redéploiements qu'il pourrait souhaiter. L'affectation et le changement de discipline des postes sont donc devenus un processus purement interne aux universités. Un plan de redéploiement pour l'enseignement supérieur devra intégrer ce type de contrainte ou revenir sur cette importante autonomie accordée aux établissements.

Il faut évaluer au plus près le « rendement » du processus de recrutement, en mettre au jour les principaux déterminants et les zones principales d'inefficacité ¹. **Il est indispensable d'individualiser les disciplines car chacune a ses propres traditions et comportements d'acteurs**, ce qui rend variable le rendement de chaque mécanisme de recrutement.

La démarche adoptée comporte les étapes suivantes :

- évaluation par discipline des départs en retraite des professeurs et des maîtres de conférences pour une durée de dix ans ;
- en l'absence d'un plan de redéploiement, hypothèse d'une reconduction à l'identique, discipline par discipline ;
- évaluation des processus de recrutement des dernières années : on en a déduit, par discipline, les taux moyens de filtrage et les difficultés que pourraient générer des recrutements insuffisants pour reconstituer une discipline, provenant : d'une résultante des comportements des différents ensembles d'acteurs (qui peuvent produire des redéploiements implicites) ; d'une « erreur » de politique de recrutement qu'il faut alors corriger au plus vite ; d'une difficulté structurelle à obtenir des « bons » candidats, et parfois même des candidats, ce qui induit un besoin de correctifs plus globaux ;
- pour chaque section du CNU évaluation des besoins annuels moyens d'inscription sur les listes de qualification, en appliquant les taux de filtre que révèlent les comportements récents des acteurs du recrutement, ce qui permet d'induire les difficultés potentielles des disciplines à reconstituer leur stock de personnel ;
- rapprochement des besoins annuels moyens de qualifiés de l'offre annuelle de docteurs, en considérant les différentes possibilités d'emploi qui s'offrent aux titulaires de thèse. Cette dernière phase permet d'affiner les raisons des difficultés : exigences trop fortes du système de recrutement ou, au contraire, insuffisance de la production doctorale.

1. Pour des raisons de clarté de l'exposé, on a négligé, à ce stade, les mutations et les modes de recrutement internes.

■ ■ Plusieurs difficultés se dressent au plan quantitatif pour évaluer les départs en retraite des professeurs et maîtres de conférences

Si la loi autorise un départ dès 60 ans, l'âge relativement avancé d'entrée en fonction résultant de la durée des études oblige souvent à prolonger l'activité pour avoir les annuités permettant d'obtenir une pension complète. Il semble que les disciplines les plus féminisées aient un âge moyen de départ plus faible que les disciplines restées plus masculines. Il y a donc une incertitude sur l'âge effectif du départ à la retraite et corrélativement sur les recrutements.

Cette incertitude est renforcée par les modifications du régime de retraites des fonctionnaires. La tendance résultante sera un allongement de la durée d'activité et l'âge de départ moyen, compris actuellement entre 62 et 63 ans, devrait sans doute approcher les 65 ans. En considérant un départ systématique à 65 ans, on obtient donc le minimum de la valeur possible des départs : les départs réels qui seront constatés seront égaux ou légèrement supérieurs aux chiffres ainsi obtenus.

À partir des fichiers produits chaque année pour l'année n-1 par la direction des personnels enseignants (DPE), il est possible de « faire vieillir » les personnels en poste et de compter, par section, ceux qui n'auront pas encore 65 ans en 2010 (les enseignants qui restent) et ceux qui auront eu cet âge durant la même période (les enseignants qui partent) ¹.

Le nombre de maîtres de conférences à recruter est la somme du nombre de maîtres de conférences partant en retraite qu'il faut, par hypothèse, remplacer et de ceux qui, ayant été nommés professeurs pour remplacer les professeurs en retraite, doivent eux aussi être remplacés.

Le problème du remplacement des chercheurs et enseignants chercheurs n'est pas seulement quantitatif :

– le départ massif de professeurs et de maîtres de conférences peut, dans certaines équipes un peu fragiles et aussi dans des équipes où le travail collectif n'est pas un déterminant fondamental de l'activité de recherche, mettre en péril leur existence

1. Il serait nécessaire pour affiner les données d'enquêter auprès des organismes à statut particulier pour leur demander d'affecter leur personnel dans la nomenclature disciplinaire du CNU.

même. Une université de dimension moyenne dont les équipes de recherche sont relativement nombreuses peut se voir confrontée à une multiplication de ce genre de difficultés ;

- dans les disciplines à agrégation du supérieur, l'affectation des nouveaux professeurs se fait en fonction du rang de classement au concours et non pas en fonction de la spécialité de recherche du professeur à remplacer ;
- en dehors du problème de direction et d'orientation scientifique des équipes, le capital de relations incorporé dans les enseignants les plus anciens est souvent déterminant pour l'obtention de financements complémentaires des programmes de recherche en particulier aux niveaux régional et européen, mais aussi en interne à l'université.

Une certaine turbulence accompagnera le renouvellement des générations dans les universités même si celui-ci se passe quantitativement sans difficulté.

■ ■ Pour l'évaluation des besoins globaux de recrutement, l'hypothèse opératoire retenue est celle d'une reconduction à l'identique

Cette hypothèse est retenue en l'absence d'un plan de redéploiement pour l'enseignement supérieur qui préciserait, par section, les besoins en 2010 d'encadrement des étudiants et les besoins des laboratoires. Il faudra, pour l'ensemble des sections, recruter dans les dix ans à venir 14 370 maîtres de conférences et plus de 9 000 professeurs (un peu moins de 7 500 hors sections de santé).

Si, globalement les recrutements de maîtres de conférences sont suffisants et même anticipent sur les besoins futurs, il n'en est pas de même pour le recrutement des professeurs. La moyenne de recrutement de professeurs des six dernières années n'est pas à la hauteur des besoins globaux prévus puisqu'il faudrait en moyenne recruter 750 professeurs par an pour renouveler le corps. À aucun moment, même en 1998, qui, en ce domaine, s'est révélée une année tout à fait exceptionnelle, le montant moyen nécessaire n'a été atteint. Il en résulte que, dans les prochaines années, il faudra dépasser régulièrement ce chiffre.

Recrutements globaux de 1996 à 2001

Hors sections santé	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne
Professeurs	442	531	722	700	657	660	619
Maîtres de conférences	1 775	1 884	2 886	2 323	2 047	2 460	2 229

L'analyse des besoins globaux n'est pas suffisante pour déterminer une politique de renouvellement des enseignants chercheurs. En effet, chaque discipline a ses traditions, ses comportements, ses habitudes de recrutement. La diversité des situations est encore accrue par les comportements des commissions locales de spécialistes, par le degré d'interventionnisme des conseils d'administration des universités.

Pour chaque section, on a donc calculé, au rythme actuel des recrutements, le nombre d'années nécessaire pour recruter les personnes destinées à remplacer les retraités ¹. Les résultats illustrent la diversité des situations des disciplines, mais la situation de chacune est sensible aux flux annuels de recrutement qui peuvent varier à terme.

Pour le recrutement des professeurs on constate :

- des disciplines en difficulté, ou en redéploiement (16), dont la durée de renouvellement est supérieure à 11 ans : de 12 ans pour les sections 64 (biochimie et biologie moléculaire), 65 (biologie cellulaire), 68 (biologie des organismes) à 28 ans pour la section 34 (astronomie-astrophysique) ;
- des disciplines en équilibre dont la durée de renouvellement est comprise entre 9 et 11 ans (15) : par exemple, 9 ans pour la section 11 (langues et littératures anglaises et anglo-saxonnes), 11 ans pour la section 8 (langues et littératures anciennes) ;
- des disciplines en avance (bénéficiaires [temporaires ?] d'un redéploiement) dont la durée de renouvellement est inférieure à 9 ans (14) : de 4 ans pour la section STAPS à 8 ans pour les sections 12 (langues et littératures germaniques et scandinaves) ou 60 (mécanique – génie mécanique).

1. Si, en 2000 et 2001, on a recruté en moyenne dix professeurs par an dans une discipline qui a un besoin de 220 personnes d'ici 2010, il faudra, au rythme actuel, 22 ans (220/10) pour renouveler.

Les disciplines en difficulté (12 ans ou plus de durée de recrutement nécessaire pour reconstituer la discipline) peuvent l'être pour plusieurs raisons :

- les publications demandées par les universités sont faibles ;
- les départs en retraite sont faibles dans la période en cours ;
- il y a des décisions de rétention ou de transformation des postes vacants ;
- le nombre de candidats aux postes publiés est insuffisant ;
- l'attractivité des universités où certains postes sont publiés est insuffisante ; les contraintes géographiques sont telles que les candidats, bien qu'acceptés, refusent de rejoindre leur poste ¹.

Pour les disciplines en difficulté, le taux moyen de couverture des postes offerts publiés en 2000 et 2001 est de 29 %. Les raisons dominantes du non-pourvoi des postes sont les rejets par la commission de spécialistes et très peu le choix des candidats. Pour trois sections (14, 64 et 65), le nombre de postes offerts en 2000 et 2001 et non pourvus est très important :

- la section 14, langues et littératures romanes (63 % des postes non pourvus), pâtit d'une exigence forte du milieu (en 2000, 10 rejets par les commissions de spécialistes, 12 en 2001) et d'une absence de candidatures ou d'un refus du candidat (11 en 2000, 11 en 2001) ;
- pour les deux disciplines biologiques (sections 64 et 65 : 38 et 43 % des postes non pourvus), le nombre de postes publiés est faible et la plupart des postes non pourvus le sont par rejet des commissions de spécialistes, eu égard sans doute aux nouvelles exigences de la discipline exprimées par les commissions.

Pour le recrutement des maîtres de conférences, le nombre de sections en avance quant à leur rythme de renouvellement est beaucoup plus important que pour les professeurs ; la politique de recrutement des années 1998-2001 a manifestement été orientée vers la jouvence afin de préparer le rééquilibrage de la pyramide des âges. On constate une très forte corrélation entre les disciplines en difficulté pour les professeurs et celles en difficulté chez les maîtres de conférences : 10 disciplines sur 13 sont doublement en difficulté.

1. Cette dernière raison est loin d'être négligeable puisqu'au plan global sur 1017 offerts de la campagne 2000, 293 postes n'ont pas été pourvus, dont 65 par choix des candidats, et 87 du fait de l'absence de candidatures.

L'année 1998 est tout à fait exceptionnelle par l'ampleur des créations de postes (elle représente 53 % de l'ensemble des créations dans les disciplines en difficulté pendant la période 1998-2002).

En outre si, en 1998, les mouvements de redéploiement étaient globalement insignifiants (-5 postes), on constate une accélération importante du redéploiement dans les disciplines en difficulté : -19 en 1999, -53 en 2000, -62,5 en 2001, -89 en 2002. Mais cette reconversion de postes ne touche pas les disciplines de façon identique. Il y a deux groupes de disciplines :

- celui où les créations demandées s'accompagnent d'un redéploiement en faveur des mêmes disciplines : les universités souhaitent donc se renforcer massivement dans ces domaines ;
- celui où, au contraire, les créations s'accompagnent d'un redéploiement au détriment de la discipline, ce qui peut aboutir jusqu'à une diminution nette du stock de postes de la section.

La reconversion de la biologie apparaît clairement : perte nette pour la biologie des organismes, section 68 (-14,5 postes, résultant de 28 créations et 42,5 suppressions par redéploiement) au profit de la biologie « moderne », sections 64 (biochimie et biologie moléculaire) et 65 (biologie cellulaire). Les pertes de la section 68 correspondent, à deux unités près, aux gains des sections 64 et 65 (plus 25 et 15,5 postes par redéploiement).

La restructuration des sciences de la matière est aussi tout à fait sensible, notamment au détriment de la chimie organique (80 créations et 104 suppressions par redéploiement : -24) au profit de la chimie des matériaux (59,5 créations et plus 15,5 par redéploiement : 75).

Si certaines disciplines sont en difficulté, c'est que les universités ne souhaitent pas les reconstruire à l'identique¹ : les créations étant inférieures aux redéploiements, les recrutements sont inférieurs aux besoins calculés en projetant les situations antérieures. **Certaines des disciplines en difficulté le sont en raison de l'évolution de la recherche qui modifie les compétences et les profils exigés.**

1. Un bilan négatif global d'une discipline est tout à fait compatible avec le développement de cette discipline dans certains lieux du territoire (en particulier dans les universités nouvelles), ce qui peut expliquer l'apparente contradiction entre la demande de création de postes et les suppressions par redéploiement pour la même discipline.

■ ■ Le processus de qualification met en évidence une sélection impressionnante

Certaines disciplines dont l'expansion est souhaitée sont cependant en difficulté par déficit de recrutement : celui-ci est-il dû à l'inexistence de candidats ou à un « faible rendement » du processus de recrutement ? Il est nécessaire d'entrer dans le détail de la mécanique du recrutement. Le préalable à tout recrutement externe est la qualification. Pour les qualifications à la maîtrise de conférences un délai de validité de quatre ans est imposé : faute de recrutement dans cette période, la qualification doit être redemandée. Pour les professeurs la qualification suit l'habilitation à diriger des recherches (HDR) qui concerne en grande majorité les maîtres de conférences ; la probabilité d'être qualifié est très variable selon les sections. Du besoin d'enseignants chercheurs on déduit le besoin de qualifiés en appliquant le taux moyen de réussite aux concours par section, puis on obtient le nombre nécessaire de candidats qualifiés en appliquant les taux constatés de réussite au processus de qualification.

Une fois la qualification obtenue, le candidat qualifié doit présenter sa candidature aux différents concours ouverts par les universités sur la base des postes publiés. Le candidat sélectionne les postes qu'il envisage d'occuper à la fois sur des critères de mobilité mais aussi d'attractivité des universités dans la discipline concernée. En particulier, les candidatures sur les postes peuvent être différées jusqu'à l'ouverture d'un concours à l'endroit précis désiré.

Les taux de réussite d'une génération de qualifiés à obtenir un poste de professeur varient de façon très importante d'une section à l'autre ¹. Il y a fréquemment des taux à quatre ans inférieurs à 40 % (27 cas). Les disciplines qui subissent le redéploiement connaissent, du fait de la réduction des postes (comme 68 – biologie des organismes), une concurrence importante sur les postes publiés (relativement rares) et donc un taux de réussite faible. Les maîtres de conférences d'une discipline en redéploiement doivent donc mettre en œuvre des stratégies complexes s'ils veulent progresser dans leur carrière et ce d'autant plus que, le

1. Le taux de réussite au bout de quatre ans varie de 100 % à... 0 % pour la section 73 (cultures et langues régionales) : on se demande pourquoi la section a qualifié six personnes en 1998 pour qu'aucune ne soit recrutée.

nombre d'étudiants diminuant, parfois de façon importante, les services deviennent difficiles à effectuer. L'âge moyen des recrutements de professeurs étant élevé, les reconversions disciplinaires et méthodologiques ne sont pas évidentes.

La politique récente des universités et du ministère a favorisé un recrutement important de maîtres de conférences. Ceci se traduit par un grand nombre de disciplines en avance sur leur programme de reconstitution. Pour la plupart des disciplines en difficulté, la situation est la même pour les maîtres de conférences et pour les professeurs.

Pour la discipline 64 (biochimie et biologie moléculaire), 905 personnes ont été qualifiées pour un recrutement comme maîtres de conférences en 1998 ; 36 (4 %) ont été recrutés dès la première année, 8 (moins de 1 %) en 1999 ; 10 (1 %) en 2000 et 11 (1 %) en 2001 ; au total, 65 des 905 de la cohorte ont été recrutés (7 %) ; 840 n'ont pas été recrutés et ne sont donc plus qualifiées, soit 93 % de l'effectif total. Les chiffres de filtrage sont impressionnants et l'on peut s'interroger sur la logique d'un système qui qualifie plus de 900 personnes pour en exclure plus de 90 %.

L'année 1998 a été exceptionnelle par le nombre des qualifications. Mais cette très importante augmentation n'a pas été accompagnée de celle des recrutements à un niveau qui aurait maintenu un taux de réussite convenable. L'évolution des qualifications après 1998 et le maintien d'un nombre de recrutements à peu près stable permet d'envisager le retour progressif d'un taux de réussite à des niveaux corrects.

Si, globalement, le filtrage des candidats à la qualification au professorat est approximativement de un sur deux, les taux disciplinaires sont très dispersés autour de cette moyenne : de 19 % pour la section 41 (sciences biologiques) jusqu'à 69 % pour la section 25 (mathématiques) et même, exceptionnellement, 100 % pour le petit nombre de candidats de la section 73 (langues et cultures régionales). En appliquant ces taux de qualification aux besoins calculés de qualifiés, on déduit le besoin en candidats à la qualification professorale ¹.

1. Il faut cependant tenir compte du nombre de qualifiés recrutés qui ne rejoignent pas leur poste pour des raisons personnelles (environ 10 % des recrutés) et corriger le nombre calculé de qualifiés en conséquence.

Le « rendement » est le produit du taux de qualification et du taux de recrutement à deux ans de la cohorte 1999. C'est une mesure de la « productivité » du sous-système professorat de l'enseignement supérieur. On peut aussi le considérer comme les chances dont dispose un jeune maître de conférences de devenir un jour (en général tardivement) professeur de seconde classe. Ainsi, dans la discipline 68 (biologie des organismes), un jeune maître de conférences a 2,6 % de chances de devenir professeur ; à l'opposé, dans la discipline 12 (langues et littératures germaniques), ses chances, dans les conditions actuelles, sont de 57 %.

Les sciences dites « dures » ont toutes un rendement inférieur à 25 % alors que la plupart des sciences « molles » sont au-dessus de 20 %. Il est donc plus difficile de faire carrière dans les sciences dures. Si cette situation devait se maintenir, il ne serait pas surprenant que les bons étudiants, tentés par le supérieur, se détournent de ces disciplines. Le rendement global du système est faible : 13,3 % ; il correspond sans doute à une période d'abondance de candidats où il fallait multiplier les filtres pour réguler le système, où les besoins de renouvellement du sommet de la pyramide étaient également faibles car correspondant à des générations peu nombreuses. Il sera nécessaire à l'avenir de revoir l'ensemble de ces caractéristiques de fonctionnement pour adapter les processus qui mènent au recrutement de professeurs à un environnement de rareté relative que le système a déjà connu, il y a une quarantaine d'années.

Le rendement global du système qui conduit à la maîtrise de conférences est du même ordre que celui qui conduit au professorat : 11,9 % ; **un jeune docteur**, intéressé par une carrière dans l'enseignement supérieur, **a, globalement, près de 12 % de chances d'accéder à la maîtrise de conférences**¹.

Comme pour les professeurs, bien que de façon moins évidente, l'accès à la maîtrise de conférences est plus difficile dans les sciences dures.

1. Les deux rendements (chances d'un jeune docteur de devenir maître de conférences : 11,9 % ; chances d'un maître de conférences de devenir professeur : 13,3 %), correspondant chacun à un filtre, se multiplient, ce qui signifie que, toujours globalement, la chance d'un jeune docteur intéressé de devenir professeur est de $0,119 \times 0,133$ soit 1,58 % ; il faut donc 200 docteurs candidats pour obtenir trois professeurs.

Les rendements dans les systèmes de recrutement et de qualification sont à la fois faibles et fortement inégaux au détriment des sciences dures. Les carrières qui sont proposées aux jeunes docteurs sont extrêmement sélectives : moins de deux pour cent des docteurs candidats à l'enseignement supérieur ont une chance d'accéder au professorat. En l'état actuel des rendements du système, il faudrait plus de 120 000 candidats à l'enseignement supérieur pour assurer le renouvellement des générations jusqu'en 2010.

■ ■ La production de thèses fait apparaître des évolutions inquiétantes

Plusieurs grandes tendances sont à l'œuvre dans le sous-système de production de docteurs¹ :

- les flux globaux de production sont en diminution (-3,5 % depuis 1994) ;
- cette baisse somme toute modeste cache des disparités importantes entre domaines scientifiques (-20 % pour la chimie, +7 % pour les sciences de l'homme) ;
- la part des entreprises dans l'intégration des docteurs est, ce qui n'est pas surprenant en raison de la forte croissance de la recherche privée, en augmentation régulière (de plus en plus de docteurs – 16,7 % en 1993, 25,4 % en 1998 – sont en entreprise 18 mois après la soutenance) ;
- la part de l'enseignement supérieur (ATER + intégrés) est, corrélativement, en baisse : de 33,8 % en 1993 à 26,3 en 1998.

Se dessine un système où la « ressource » devient rare et où la part de marché de l'enseignement supérieur est en régression. Les phénomènes démographiques étudiants, s'ils diminuent les besoins en enseignants (mais non en chercheurs), diminuent aussi, à taux constant de poursuite en thèse, le nombre de candidats à l'enseignement supérieur.

1. La direction de la recherche produit annuellement un rapport sur les études doctorales qui fournit, par grand domaine scientifique, de nombreuses données concernant le processus doctoral, en particulier le nombre de soutenances de thèse et les résultats d'une enquête sur le devenir des docteurs.

Pour apprécier les conditions de couverture des besoins de l'enseignement supérieur, on a retranscrit les besoins calculés précédemment dans la nomenclature d'analyse des thèses.

**Besoins de candidats à la qualification et nombre de docteurs
par domaines scientifiques**

		Thèses 1999	Part enseigne- ment supérieur	Vivier théorique	Besoin enseigne- ment supérieur	Durée satisf.	Thèses 2003	Durée 2003
DS 1	Mathématiques/ Informatique	769	0,39	300	9 364	31	717	33
DS 2	Physique/Sciences pour l'ingénieur	2 469	0,28	691	21 901	32	1 956	40
DS 3	Sciences de la Terre	392	0,15	59	6 218	106	378	110
DS 4	Chimie	965	0,20	193	14 465	75	764	95
DS 5	Sciences de la vie	1 683	0,18	303	32 546	107	1 670	108
DS 6	Sciences de l'homme	2 126	0,38	808	21 579	27	2 102	27
DS 7	Sciences de la société	1 638	0,43	704	14 265	20	1 923	17
Total		10 042		3 058	120 338		9 510	

Les chiffres fournis par ce tableau sont très inquiétants. Dans le domaine mathématiques/informatique par exemple, 769 thèses ont été soutenues en 1999 ; 39 % des docteurs s'orienteront vers l'enseignement supérieur ; le vivier théorique disponible est donc $769 \times 0,39 = 300$ docteurs. Les besoins calculés précédemment pour renouveler les dix ans de départs en retraite jusqu'en 2010 sont de 9 364. Au rythme de 300 docteurs par an, il faudra 31 ans ($9\,364/300$)¹.

Compte tenu des perspectives de carrières qui résultent du fonctionnement actuel du système, il n'est pas sûr que l'enseignement supérieur puisse maintenir ses parts de marché face à un secteur privé en fort développement et ceci d'autant plus que

1. Autrement dit, il manquera $9\,364 - (300 \times 10) = 6\,364$ candidats à la qualification à la maîtrise de conférences. La direction de la recherche a estimé le nombre de thèses qui pourraient être soutenues en 2003. Dans la plupart des domaines scientifiques les nombres sont en diminution par rapport à 1999. Cela n'améliore évidemment pas le taux de satisfaction des besoins.

la plupart des pays européens seront dans le même cas : la concurrence pour attirer les meilleurs diplômés va se renforcer.

Le cas des sciences de la vie est particulièrement spectaculaire puisqu'il faudrait 108 années de thésards pour combler les départs en retraite de dix années. Il y a une certaine contradiction à constater à la fois que les perspectives offertes aux jeunes sont infinitésimales (sur 300 thésards candidats, moins de deux deviendront professeurs) et qu'un gouffre sépare les besoins et les ressources. Ces contradictions fortes à l'intérieur du système l'obligeront à évoluer : il est impossible qu'il reste en l'état. En particulier, le filtrage aux différents niveaux du système ne peut rester aussi drastique qu'il l'est encore.

Plusieurs modalités d'ajustement peuvent être envisagées, jouant sur les taux de filtrages, sur le nombre de filtres, sur le montant initial des besoins.

Il est possible de calculer le taux de filtrage compatible, compte tenu de la production annuelle de docteurs, avec la satisfaction des besoins calculés en regroupant les besoins disciplinaires en grands domaines scientifiques et en rapprochant les chiffres ainsi obtenus du nombre annuel de docteurs orientés vers l'enseignement supérieur.

Filtrage compatible avec la satisfaction des besoins en maîtres de conférences

		Besoin candidats	Besoin MCF	Vivier théorique	Intégration compatible avec la satisfaction des besoins calculés	Vivier théorique 2003	Intégration compatible
DS 1	Mathématiques/ Informatique	9 364	1 535	3 000	51,00 %	2 796	55 %
DS 2	Physique/Sciences pour l'ingénieur	21 901	2 753	6 910	40,00 %	5 477	50 %
DS 3	Sciences de la Terre	6 218	494	590	84,00 %	567	87 %
DS 4	Chimie	14 465	1 376	1 930	71,00 %	1 528	90 %
DS 5	Sciences de la vie	32 546	2 074	3 030	68,00 %	3 006	69 %
DS 6	Sciences de l'homme	21 579	3 885	8 080	48,00 %	7 988	49 %
DS 7	Sciences de la société	14 265	2 254	7 040	32,00 %	8 269	27 %
Total		120 338	14 371	30 580	46,99 %	29 631	49 %

Les besoins de maîtres de conférences du domaine mathématiques/informatique sont de 1 535 (pour des besoins calculés de candidats de 9 364). Le vivier théorique, compte tenu de la part de l'enseignement supérieur, est de dix fois le nombre de thèses soutenues ($300 \times 10 = 3\,000$). Pour ne pas connaître de pénurie de maîtres de conférences, le secteur devra se contenter d'une sélectivité de 51 %, soit un candidat sur deux (contre 16 % actuellement) ¹. Deux domaines approchent le seuil de rupture : la chimie avec 90 % et les sciences de la Terre avec 87 % ; ces chiffres signifient que pratiquement tout docteur candidat devrait être intégré comme maître de conférences si l'on veut pourvoir les postes vacants calculés ².

Pendant la période d'abondance de candidats, le système a multiplié les niveaux de filtrage : les conditions de niveau pour avoir des chances raisonnables d'être reçu aux concours se sont accrues, ce qui a repoussé l'âge moyen d'intégration dans la fonction publique et rendu les carrières plus difficiles.

La qualification, requise pour l'enseignement supérieur et « recommandée » pour les organismes, participe à l'allongement du processus. Le système retarde l'âge de la fonctionnarisation ; tout se passe comme si un système implicite de « tenure » s'était mis en place. En particulier, il y a un certain paradoxe à imposer par la loi un âge limite au recrutement alors qu'on exige pratiquement un stage postdoctoral de deux ans pour avoir une chance d'entrer au CNRS ³. Ceci ne favorise pas, pour les jeunes, l'attractivité du système ; dans un contexte de raréfaction du nombre des docteurs, il sera difficile pour le secteur public de maintenir sa part de marché.

1. Selon la prévision de la direction de la recherche, le vivier théorique n'est plus que de 2 796 et le taux de sélectivité compatible devient 55 %.

2. Ces calculs font abstraction des organismes à statut particulier qui prélèvent sur le même vivier et de plus font l'hypothèse d'une stabilité à long terme de l'attractivité du secteur public.

3. La limite étant 31 ans, -2 ans de stage postdoctoral = 29 ans, -4 ans de thèse = 25 ans, -5 ans postbac = 20 ans, il n'y a pas beaucoup de marge pour les hésitations. Pourtant rien n'oblige que les stages postdoctoraux, importants pour la circulation des connaissances nouvelles, soient préalables à l'intégration : ils pourraient tout à fait être considérés comme une adaptation à l'emploi ou une formation continue des jeunes fonctionnaires. Dans certaines disciplines, on gagnerait ainsi presque deux ans de production de docteurs.

Le processus de qualification permet un regard extérieur sur la qualité des candidats : « antidote » au caractère éclaté des concours de recrutement (un concours par poste), c'est une garantie nationale des concours faute de la garantie du concours national. Dans un contexte de rareté, elle serait amenée à disparaître. Quelle serait en effet la signification, autre que symbolique, d'une qualification nationale dans un domaine qui serait proche de la nécessité d'une intégration de tous les docteurs intéressés par l'enseignement supérieur pour répondre à ses besoins ?

Dans les recrutements, les organismes de recherche n'auraient pas de problème réel de recrutement en raison de leur faible dimension relative par rapport au système universitaire. Mais la distinction organismes/universités, si elle a un sens sur le plan juridique et celui des statuts des personnels, perd beaucoup de sa pertinence quand on considère la réalité de la recherche. Une grande majorité des chercheurs, tous organismes confondus, travaille dans des unités mixtes avec les universités ; lorsque les unités ne sont pas mixtes, elles sont souvent hébergées par des universités. Ceci signifie que les « unités du CNRS » sont composées d'une majorité d'enseignants chercheurs et donc que les problèmes de recrutement des enseignants chercheurs retentiront sur les « équipes de recherche du CNRS ».

On admet par convention, dans un calcul purement budgétaire, qu'un enseignant chercheur répartit en moyenne son temps par moitié entre l'enseignement et la recherche. En période de raréfaction du nombre d'étudiants, les enseignants chercheurs peuvent éprouver certaines difficultés à assurer leur service statutaire. Devant les besoins croissants de certains secteurs de recherche et les difficultés prévisibles en raison de la régression du nombre de docteurs, il serait possible de combler certains déficits en affectant temporairement certains jeunes enseignants chercheurs à des services complets de recherche, quitte à compenser, si nécessaire, par des interventions dans l'enseignement supérieur de chercheurs temporairement moins impliqués dans les programmes développés par leur laboratoire d'affectation. La part de marché du secteur public devant être concurrencée à l'avenir, les modalités de son maintien pourraient être négociées également en terme d'évolution des statuts.

3. Approche géographique

Les modifications en cours dans le système d'enseignement supérieur et les difficultés prévisibles dans les recrutements futurs ne peuvent pas ne pas avoir de répercussions sur la carte de l'enseignement supérieur et sur celle de la recherche. **Les professeurs et maîtres de conférences sont répartis sur l'ensemble du territoire de façon non homogène.** On retrouve en particulier la structuration classique de l'ensemble du système éducatif : les fins de carrière s'effectuent, soit à Paris et en région parisienne, soit en bordure de Méditerranée. Il en résulte que les moyennes d'âge sont plus élevées dans ces deux zones : les départs en retraite vont les affecter en premier. Ces académies convoitées vont avoir un effet d'aspiration sur l'ensemble du système par le jeu des mutations ou d'une moindre mobilité. On pourra, en effet, avoir plus de chances dans ces endroits d'être nommé sur place en raison de la grande disponibilité des postes, ce qui n'était pas le cas dans les périodes précédentes. Les difficultés de recrutement vont logiquement se concentrer sur les universités qui arriveront les dernières sur le marché et surtout sur les moins attractives.

La rareté conduisant au renforcement du pouvoir des recrutés vis-à-vis des établissements, on verra dans certaines disciplines particulièrement tendues une raréfaction des candidats et des désistements de candidats acceptés, ce qui ne permettra pas de pourvoir les postes dans les universités les moins attractives. Certaines filières d'universités vont se trouver affaiblies, voire remises en cause ; la carte des formations pourra en être sensiblement modifiée¹. Il est possible que les difficultés se concentrent sur certains points du territoire jusqu'à remettre en cause le caractère diversifié de certaines universités. On constate de plus en plus que les antennes, voire les universités elles-mêmes, créées au temps des pics démographiques n'ont pas réussi à attirer les effectifs d'étudiants prévus, ce qui remet en cause les programmes de développement des filières, des 3^{es} cycles, et donc la recherche dans ces universités.

1. Il est vraisemblable que l'attractivité d'une université est un phénomène différencié selon les disciplines mais les causes externes d'attractivité (conditions de vie, environnement socio-économique...) sont identiques.

On va donc assister à un accroissement des inégalités entre établissements universitaires et dans les conditions géographiques d'accès au service public d'enseignement supérieur. Il en résultera la nécessité d'une mobilité accrue pour les étudiants, donc une forme accrue de ségrégation par la capacité de déplacement qui touchera surtout les primo-accédants. Or les diplômés de l'enseignement supérieur à tous les niveaux vont commencer à manquer¹ ; il est donc, encore plus que par le passé, fondamental d'organiser le système pour une productivité maximale². La collectivité ne peut pas se permettre de laisser s'amplifier des poches de moindre développement de l'enseignement supérieur, ce qui aurait bien sûr des conséquences en termes d'aménagement du territoire mais surtout en termes de capacité de croissance. Il n'est pas certain que le niveau actuel de programmation de l'enseignement supérieur soit adéquat dans cette nouvelle conjoncture.

■ ■ La répartition de l'enseignement supérieur est relativement inégale entre les académies et régions

La répartition des enseignants chercheurs sur le territoire est marquée par une grande hétérogénéité, largement commandée par la répartition de la population étudiante. Les concentrations sont encore renforcées par les répartitions des organismes de recherche et le quasi-monopole de Paris sur les organismes à statut particulier³.

Les grands pôles de province ont vu leur part dans l'ensemble des chercheurs cesser de baisser en 1999 et atteindre une valeur jamais atteinte dans le passé proche. Depuis 2000, effet d'une politique délibérée, le renforcement de la région Île-de-France a repris. Cette reprise semble en phase avec en particulier l'insistance mise par les instances européennes sur les réseaux d'excellence. La modification de l'attitude des

1. Un récent rapport de l'APEC évaluait à 400 000 le déficit de cadres dans les dix ans à venir.

2. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) incite de toute façon à rechercher cette performance maximale.

3. La concentration maximale, pour un organisme, est atteinte par l'INSERM qui développe près de 70 % de son activité sur trois régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

instances régionales sur la recherche et l'enseignement supérieur est sans doute un facteur non négligeable.

S'il existe une masse critique en matière de recherche, un certain nombre de régions sont en dessous de la valeur critique, sachant que les grands domaines de recherche recouvrent une multiplicité de secteurs homogènes.

Dans les secteurs où l'efficacité de la recherche est liée à un effet de masse et d'agglomération, la répartition sur l'ensemble du territoire, pour des raisons d'enseignement, des enseignants chercheurs a un coût en termes de recherche, sauf à dissocier les services, fonctionnellement mais aussi géographiquement ¹.

En tout état de cause, si les règles traditionnelles de fonctionnement doivent évoluer, il est temps de procéder aux changements avant que les nouveaux arrivants ne s'habituent aux règles anciennes.

■ ■ L'impact des départs des enseignants chercheurs sera très variable selon les régions

D'une période d'abondance de candidats, le système est en train de passer à une période de grande rareté où l'attractivité, scientifique mais aussi organisationnelle des universités et des régions, devient un facteur fondamental du simple maintien d'une offre d'enseignement supérieur de qualité dans la région. L'amélioration de l'efficacité de la recherche malgré des moyens humains raréfiés passe par des adaptations des règles habituelles de fonctionnement : ceci ne peut être réalisé qu'avec la pleine coopération de l'ensemble des acteurs, aux niveaux national et local.

Pour chaque section du CNU selon la méthode déjà décrite, on a fait l'hypothèse d'un départ en retraite à 65 ans de l'ensemble des enseignants chercheurs présents dans chaque

1. On ne mesure pas encore bien l'impact que pourrait avoir une utilisation des techniques modernes de transmission dans l'enseignement supérieur. Sans aller jusqu'au « tout numérique », la diffusion d'une partie des enseignements sans la présence physique de l'enseignant permettrait sans doute d'améliorer l'efficacité de la recherche dans les disciplines à concentration nécessaire, tout en évitant les pertes de temps en déplacements.

région en 2001. Dans la section 31 (chimie théorique, physique, analytique) en Île-de-France par exemple, au moins 37 professeurs vont partir en retraite (ils atteindront 65 ans pendant la période) et 25 vont rester en poste (ils n'auront pas atteint 65 ans) dans les dix ans qui viennent. À moins que les établissements ne décident de redéployer tout ou partie des postes libérés, il faudra donc accueillir 37 nouveaux professeurs. Une partie de ces professeurs proviendra de la même région (voire du même laboratoire) par promotion des maîtres de conférences en poste, d'autres seront recrutés hors de la région : c'est vis-à-vis d'eux que l'attractivité sera un phénomène important. Des turbulences ne manqueront pas de se produire au niveau des équipes de base. Dans la même discipline, dans les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, 56 professeurs de la section 31 sont en poste en 2001 ; 42 professeurs vont quitter leurs fonctions dans les dix années à venir. Dans les mêmes régions, 79 maîtres de conférences seulement ne dépasseront pas 65 ans pendant la période : le taux de promotion devra être important pour pourvoir l'ensemble des emplois.

Pour l'ensemble du Sud-Est (Midi-Pyrénées inclus) et pour l'ensemble de la chimie, il faudra 235 professeurs et 208 maîtres de conférences, soit 443 docteurs pour assurer le renouvellement. La production régionale de thèses de ce domaine en 1999 a été de 273 (28,3 % des thèses nationales) dont 54 disponibles pour l'enseignement supérieur (en appliquant le chiffre de la part de marché nationale : 20 %). En appliquant ces taux aux prévisions 2003 de la direction de la recherche, 50 docteurs seront candidats, soit (en faisant l'hypothèse d'un arrêt de la diminution du nombre de thèses produites) 540 candidats pour 443 postes. Si la tendance à la baisse du nombre de thèses se poursuit (-20 % en quatre ans dans le domaine DS 4), il n'y aura plus que 32 candidats en fin de période et il n'y aura plus qu'environ 460 candidats pour les 443 postes. Cet ensemble régional sera juste en « autosuffisance quantitative ».

De l'autre côté du territoire, l'ensemble régional Nord/Pas-de-Calais/Picardie a, dans le même domaine, au moins 90 départs prévus ; en 1999, 39 thèses ont été soutenues ; la prévision pour 2003 est de 36, soit 7 candidats disponibles pour l'enseignement supérieur (70 pour la décennie). L'ensemble régional est donc en déficit de docteurs d'environ 22 % (et dans le scénario poursuite des tendances, de plus de 30 %). Si le Nord veut maintenir un enseignement et une recherche dans le

domaine chimie, il doit mettre en place dès maintenant une politique forte d'accueil de docteurs et de renforcement de la production de thèses dans ce domaine ¹.

Cet ensemble régional peut aussi, compte tenu de la proximité géographique de Paris et de la Basse-Seine, décider de redéployer ses moyens vers d'autres disciplines où la position du Nord est meilleure. Cette décision ne peut être le résultat que d'une concertation large entre les ministères chargés de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les régions et les établissements concernés. **Ceci conduirait à une spécialisation des universités dans les secteurs où elles possèdent des avantages comparatifs mais au détriment de la proximité de l'enseignement. Il faudra donc tisser de nouvelles solidarités.**

Si l'Île-de-France est excédentaire par rapport aux chiffres des soutenance de thèses de 1999 (430 candidats pour 290 départs), et donc pourrait participer à la résorption du Nord, elle ne l'est plus dans le scénario de prolongement des tendances, avec 270 candidats seulement.

Les sciences de l'homme et de la société ne sont pas, globalement, dans le même état que les sciences dites dures. Paradoxalement, bien qu'elles soient moins coûteuses à mettre en œuvre et que la concentration des équipes de recherche y soit, à l'évidence, moins nécessaire que dans les sciences dures, ce sont ces domaines scientifiques qui sont les plus concentrés : les trois premières régions dépassent 45 % des ressources en DS 6 (sciences de l'homme) et DS 7 (sciences de la société) contre 43 % en DS 1 (mathématiques/informatique), 40 % en DS 2 (physique/sciences pour l'ingénieur), 46 % en DS 3 (sciences de la Terre), 38 % en DS 4 (chimie) et 44 % en DS 5 (sciences de la vie).

Les taux de départs sont loin d'y être homogènes, en raison des créations de postes des années 90 destinées à faire face à l'afflux d'étudiants. Ainsi, sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), psychologie, histoire (moderne) et gestion, les disciplines favorites des étudiants dans les années 1990, ont des profils particuliers : il a fallu recruter

1. L'attractivité différentielle devra être forte pour combler l'important déficit de la production locale, surtout si l'excédent se situe au sud de la Loire.

massivement pendant cette période et il en est résulté un rajeunissement important de ces disciplines ¹. Le cas des STAPS est particulièrement remarquable : le taux de renouvellement n'est que de 13,43 % dans les dix ans à venir, soit la moitié du taux « normal ».

Le cas des langues slaves, de l'autre côté du spectre, est tout aussi remarquable avec 53,38 %, plus du double du taux normal. Les trois quarts des professeurs de l'Île-de-France partent. La plupart des régions qui ont un département scandinave connaissent le départ de tous leurs professeurs.

La situation des départs par régions est très contrastée, en raison aussi des norias qui sont traditionnelles dans certaines disciplines (fins de carrières à Paris ou sur les bords de la Méditerranée).

La section de psychologie a été relativement rajeunie à la suite de la demande étudiante. Les principales régions où elle est implantée ont pourtant des taux de départs très élevés : Île-de-France, Rhône-Alpes et PACA ont un taux de départ de professeurs de plus de 60 % et un taux global de départ dans ces trois régions, tous postes confondus, de plus de 35 %. Même dans une discipline *a priori* sans problème (taux national de 26,64 %), des poches régionales de difficultés peuvent apparaître.

Pour l'ensemble DS6 (sciences de l'homme), on peut estimer à 30 % la part de marché directe de l'enseignement supérieur. Ainsi, pour les langues slaves (section 13), les dix thèses de 1999 fournissent trois candidats pour l'enseignement supérieur, donc trente pour la décennie par rapport à un besoin de 78, correspondant aux départs en retraite.

1. Mises à part les sorties prématurées du système, le schéma de référence de la pyramide des âges d'un système stable d'enseignement supérieur et de recherche devrait être plutôt un cylindre (ou un cylindre couronné d'une pyramide à partir de 60 ans), chaque génération partante étant remplacée par un nombre équivalent de jeunes entrants. Dans un système stabilisé, les départs sur dix ans (avec une carrière de quarante ans) seraient donc de 25 %.

4. Les recrutements par académies vont s'en trouver affectés

Par rapport aux diminutions du nombre de docteurs, les groupes régionaux apparaissent en situation d'excédent, d'auto-suffisance ou de déficit chronique. L'hypothèse implicite d'un marché segmenté où, ce qui paraît normal en période de pénurie, les postes vacants sont surtout pourvus localement, ne correspond pas au comportement actuel du système où « l'endogamie » est bien dominante pour le recrutement des professeurs mais où l'exogamie est la règle pour le recrutement des maîtres de conférences. Ces comportements sont variables selon les régions.

Le « taux d'endogamie » mesure la part du recrutement local dans l'ensemble du recrutement annuel des établissements de la région ¹. Il n'est pas surprenant de retrouver les « grandes » régions avec un taux d'endogamie élevé ; plus les ressources humaines sont importantes, plus on a de chances de trouver sur place le maître de conférences à promouvoir.

Le localisme est souvent décrié au point que, à certaines périodes, le ministère a imposé des conditions de mobilité à la promotion au grade de professeur ². Là encore, c'est un comportement typique d'une période d'abondance : on pouvait être sûr de pourvoir le poste par des candidats extérieurs si l'on interdisait aux candidats locaux de se présenter. Il n'en sera plus de même à l'avenir sauf, peut-être, pour les universités très attractives.

L'antilocalisme présente d'ailleurs, lui aussi, de nombreux inconvénients ; il est pratiqué systématiquement dans les disciplines à agrégation puisque l'affectation résulte du classement au concours et qu'il n'y a pas forcément de postes mis au concours dans tous les lieux d'origine des candidats. Les jeunes agrégés passent une partie de leur carrière à tenter de rejoindre leur lieu désiré avec, comme corollaire, un moindre engagement

1. Il y a logiquement un effet de taille sur la part des recrutements locaux puisque, pour la France dans son ensemble, l'endogamie serait de 100 % alors qu'une région microscopique aurait à l'évidence une endogamie de 0 %.

2. Il était interdit (en principe) de faire la totalité d'une carrière sur place et les conditions de durée de fonctions mises au mouvement venaient (encore en principe) renforcer cette obligation de mobilité.

dans les recherches locales et aussi des phénomènes de « turbo profs » ne résidant pas sur place. La dissociation des services de recherche et d'enseignement, suggérée plus haut, normaliserait cette situation juridiquement délicate.

Puisqu'il s'agit, pour un professeur nouvellement nommé, de s'intégrer dans une équipe de recherche, l'appel au candidat local présente aussi l'avantage de minimiser le risque d'incompatibilités d'humeur. Il est connu et apprécié, ce qui n'est pas toujours le cas d'un candidat extérieur.

Le « taux d'exogamie » dans les recrutements de maîtres de conférences est mesuré par le rapport entre le nombre de maîtres de conférences recrutés ayant obtenu leur doctorat dans une académie extérieure et le nombre total de recrutements des établissements de l'académie. Si plusieurs docteurs d'un même laboratoire sont candidats à un poste unique, ils devront trouver une intégration ailleurs. Certaines académies sont « productrices nettes » de docteurs, d'autres sont « importatrices nettes ». Il y a un effet de taille : plus l'académie est petite, plus elle est importatrice de docteurs, plus son taux d'exogamie est élevé. La raréfaction des docteurs va surtout mettre en péril les petites académies. Les académies productrices nettes de docteurs le deviendront de moins en moins, voire deviendront importatrices, et ne pourront plus alimenter les académies importatrices chroniques. Ces dernières, à moins de compenser leur insuffisance de production par une attractivité externe forte, ne pourront pas renouveler leur personnel ; il est même vraisemblable que leur part de marché sur la production locale ira en décroissant.

Les futurs docteurs verront leur « pouvoir de marché » fortement accru et ils n'auront plus besoin de se délocaliser pour obtenir un poste, il leur suffira d'attendre. Il faut donc – il en va de la stabilité des petites académies – créer de nouvelles solidarités entre académies et organiser des norias permettant, à partir d'un centre fort, d'alimenter en ressources humaines les académies périphériques, quitte à dissocier, géographiquement et temporellement, les services. **La flexibilité des services d'enseignement et de recherche est une piste de solution des problèmes rencontrés.** Les logiques de recherche et d'enseignement poussent à des mouvements contradictoires de concentration et d'éparpillement qui doivent trouver un lieu de conciliation dans la création de nouvelles solidarités, au niveau de

circonscriptions de recherche et d'enseignement supérieur, pour organiser, à ce niveau, le renouvellement des générations, la répartition des enseignements et la circulation, l'accueil et l'hébergement des étudiants.

**■ ■ La contradiction ne peut se résoudre
qu'à un niveau où tous les domaines de recherche
sont suffisamment représentés**

On a procédé pour cela à des regroupements pour faire apparaître des ensembles complets et contigus en matière de recherche, d'une dimension suffisante pour être attractifs. Il existe en France sept ou huit ensembles régionaux qui peuvent disposer d'une taille suffisante pour servir de support à une véritable décentralisation des politiques de recherche et d'enseignement supérieur : elles peuvent également, par le caractère complet des recherches effectuées dans chaque ensemble, présenter une attractivité suffisante pour qu'une autonomie ne soit pas seulement formelle ¹.

On a mis en face, par grand domaine scientifique, le pourcentage de thèses soutenues dans le domaine en 1999. Ainsi par exemple, la circonscription Méditerranée regroupe 10,57 % des postes (PR + MCF) du domaine 1 (mathématiques-informatique) et a produit 8,60 % des thèses de ce domaine en 1999.

On constate toujours l'énorme suprématie de la région Île-de-France, encore plus nette en matière de production de thèses (jusqu'à 55,70 % en sciences de l'homme) qu'en termes de structures universitaires. Il est vraisemblable que le surencadrement des universités parisiennes et la surreprésentation des organismes de recherche « dope » la production de travaux de recherche. Il serait absurde de casser cet avantage évident en terme de concurrence internationale mais il serait utile de développer l'activité de troisième cycle dans les circonscriptions les plus faibles ².

1. La région Île-de-France, malgré son poids, ne peut être découpée.

2. Il ne faut pas évidemment sous-estimer l'effet des rivalités « historiques » entre telles et telles universités qui peuvent empêcher les solidarités et les processus coopératifs. Toutefois les départs massifs et quasi simultanés peuvent aussi, ce qui n'a certes pas que des avantages, effacer les mémoires des établissements.

Les circonscriptions de recherche et d'enseignement supérieur pourraient être l'échelon pertinent de programmation, avec la possibilité de création de « syndicats de régions » qui permettraient à l'État de constituer des ensembles d'interlocuteurs – régions, établissements, organismes de recherche – pour définir, à l'occasion des contrats de plan, une programmation interrégionale qui donnerait lieu ensuite à la signature habituelle au niveau régional. Les organismes de recherche, dont on voit mal quelle efficacité pourraient avoir leurs négociations avec une centaine d'EPSCP, trouveraient dans ces circonscriptions un lieu plus familier de négociation ¹.

Pour affiner la connaissance préalable à cette décentralisation, il serait nécessaire de remettre l'équipe de recherche et ses programmes au centre du dispositif. Un pilotage par objectifs de l'ensemble du système suppose qu'on puisse savoir à intervalles réguliers à quelles recherches sont consacrés les moyens fournis par la collectivité. Les réseaux thématiques du 6^e PCRDT seront constitués d'équipes de natures diverses et dépendant, dans le système français, d'organisations nombreuses et diversifiées. Il ne sera pas possible d'harmoniser la politique française et la politique européenne si l'on ne dispose pas d'un système statistique intégré qui parte des unités de base que sont les équipes de recherche ².

5. Conclusions

Le système d'enseignement supérieur et de recherche est en mutation importante ; il va, en quelques années, passer d'un état d'abondance à un état de rareté des ressources humaines. L'hypersélection, base des

1. La plupart des délégations des organismes sont déjà plurirégionales (Nord-Pas-de-Calais, Picardie pour le CNRS ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute et Basse-Normandie pour l'INSERM ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne, pour l'INRA, par exemple).

2. Il est important pour cela de faire un recensement systématique des trois catégories d'équipes de recherche (équipes propres aux organismes, équipes propres aux universités, équipes mixtes université[s]-organisme[s] : c'est à ce niveau que se lit le mieux l'affectation des moyens permanents aux thématiques, donc l'appréciation de l'adéquation des objectifs et des moyens.

modalités actuelles de recrutement des enseignants chercheurs, devra rapidement, au moins dans certaines disciplines et dans certaines régions, laisser place à des politiques de développement et d'accueil des docteurs qui voudront se consacrer à l'enseignement supérieur et à la recherche. Les ministères en charge de définir et d'appliquer les politiques nécessaires devront se consacrer en priorité au maintien, voire au développement, de l'attractivité du secteur public d'enseignement et de recherche. Ils devront également œuvrer à la constitution de nouvelles solidarités entre les établissements et les régions pour éviter une trop grande concentration des activités en certains points du territoire, ce qui créerait un système dual d'enseignement supérieur dont l'efficacité globale serait réduite face à des besoins sociaux de diplômés fortement croissants.

La concordance de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) au plan français et du 6^e PCRDT au niveau européen va modifier la conception même de ce qu'est une politique de recherche et d'enseignement supérieur : la répartition des rôles entre État, établissements, organismes et régions devra être profondément remaniée.

L'administration de la recherche

1. Le développement de la recherche dans la politique des établissements

La recherche constitue souvent un axe majeur du contrat quadriennal. L'objectif est d'améliorer la structuration et la lisibilité du dispositif. Le niveau central y apporte une attention particulière. Largement déconcentrée, hétérogène par la variété des travaux, des statuts et des moyens des équipes, elle présente souvent des traits qui accentuent les caractéristiques des établissements (multidisciplinarité, dispersion spatiale). L'autonomie et le dynamisme des équipes et laboratoires peuvent accentuer une tendance à l'atomisation, observable dans de nombreuses universités qui ont à équilibrer ou contrebalancer l'autonomie puissante de certaines équipes ou composantes. L'hétérogénéité des situations (structures, moyens, renommée, « poids » des équipes) rend d'autant plus indispensables la coopération entre équipes et la mutualisation des moyens que vise le développement d'organismes fédérateurs.

Le souci de synergie entre les équipes se traduit par une transdisciplinarité qui dépasse non seulement les frontières des disciplines mais également celles des EPST. Cette volonté de travailler ensemble et de mutualiser des moyens s'est concrétisée par l'éclosion de plusieurs instituts fédératifs de recherche (IFR). Ces instituts fédèrent des équipes reconnues tant par les EPST (CNRS, INSERM, INRA), que par la direction de la recherche du ministère (équipes associées (EA), jeunes équipes (JE).

Les tendances à la dispersion imposent une politique forte et originale dont les objectifs et les moyens sont définis par le contrat quadriennal, référence largement admise malgré quelques réticences. La démarche contractuelle, initiée dès

1982 par la direction de la recherche de l'époque, a incontestablement contraint les universités à élaborer et à structurer leur politique de recherche et à affiner, de contrat en contrat, leurs choix et stratégies.

Mais l'équilibre entre une politique centrale, qui s'élabore par application du contrat, et les prérogatives d'équipes, de disciplines ou de composantes qui, parfois, et abstraction faite du contrat, peuvent obéir à des logiques spécifiques, n'est pas toujours facile à réaliser. Plusieurs solutions sont mises en œuvre pour tenter d'approcher de cet équilibre : fixation d'une correspondance entre pôles de formation et thématiques de recherche, renforcement de l'appui logistique du niveau central, réflexion plus globale sur la recherche. Désormais, ce n'est plus le laboratoire, mais l'université qui, à travers l'école doctorale, donne un label. C'est particulièrement le cas depuis 1999, date du renouvellement des premières écoles doctorales.

Les universités mettent parfois en place des procédures d'évaluation par divers instruments, tels que l'institution d'un *visiting committee* externe : mais, dans une université, la création de ce comité, expressément prévue au dernier contrat quadriennal, n'a pas été réalisée. En revanche, le président a décidé une démarche interne d'évaluation à mi-parcours, en procédant à une visite systématique, en compagnie du vice-président du conseil scientifique, de chaque laboratoire ou équipe ; cette démarche a été appréciée et ce processus interne doit être encouragé et renouvelé, mais il ne peut remplacer l'apport d'un regard extérieur. Ailleurs sont mises en place des instances d'évaluation internes, comme un Haut Comité de la recherche, chargé d'évaluer régulièrement les activités de recherche conduites dans les laboratoires de l'université et de formuler des recommandations. Ce comité est composé de professeurs issus de diverses disciplines et de directeurs de recherche du CNRS ; il intervient dans le cadre de l'élaboration du contrat quadriennal.

En dehors des aspects strictement scientifiques, les questions budgétaires fournissent au pouvoir central (conseil d'administration et conseil scientifique) l'occasion de faire prévaloir ses choix, par exemple dans le cadre de l'attribution du bonus qualité recherche (BQR), mais dans des limites étroites puisqu'une part importante des crédits est fléchée. Il est à noter que quelques universités ont bénéficié d'une ligne non fléchée pour la politique d'établissement avec, par exemple, une aide à

l'installation de nouvelles équipes ou de nouveaux enseignants chercheurs. Cette ligne fait parfois l'objet de cofinancements par l'université elle-même ou par les collectivités. La gestion des postes (demandes de création, classement des demandes, redéploiements) est aussi l'occasion d'affirmer une politique.

2. L'organisation interne des universités

Le développement de la place de la recherche dans les contrats s'est traduite aussi par des restructurations dans l'organisation interne des établissements et un renforcement du niveau central.

■ ■ Les instances politiques

Les initiatives prises au niveau central se caractérisent par l'importance du rôle dévolu au conseil scientifique, cadre essentiel de débat et de décision (sous réserve de l'approbation du conseil d'administration), qui, avec son vice-président (élu par les trois conseils réunis), tente de donner à la diversité et au foisonnement évolutif des structures, des partenariats et des actions une cohérence qui réponde aux objectifs du contrat et en permette l'application.

La politique scientifique de l'université s'élabore au sein de l'équipe présidentielle. Le rôle du conseil scientifique est surtout celui d'une force de proposition. La politique arrêtée par l'équipe présidentielle est ensuite soumise au conseil d'administration. Les dispositifs centralisés offrent l'avantage de présenter aux partenaires extérieurs (tel le conseil régional) un interlocuteur clairement identifié.

■ ■ Des instances, des instruments et des méthodes qui traduisent une volonté forte de fédérer les actions de recherche

Cette orientation essentielle du contrat, activement soutenue par le ministère, a été mise en œuvre. Les universités ont créé plusieurs structures fédératives.

■ *Les écoles doctorales*

Le développement de la recherche dépend en partie du vivier que constituent les étudiants de DEA et les doctorants. Par exemple, une université a effectué un regroupement en deux écoles doctorales (santé, sciences, technologies, d'une part, sciences de l'homme et de la société, d'autre part), pour renforcer et élargir la formation des 600 doctorants, lui donner une dimension pluridisciplinaire et transversale, créer un potentiel fédérant les champs disciplinaires et associant les grands organismes de recherche.

■ *Les structures fédératives et les instances de mutualisation*

Les instituts fédératifs de recherche ont pour but de faciliter les partenariats entre équipes, notamment avec les grands organismes de recherche, et de conjuguer les domaines de recherches, de développer des synergies par exemple entre recherche fondamentale et recherche clinique, aspect important des coopérations entre UFR de médecine et centre hospitalier régional universitaire (CHRU).

■ *Les Maisons des sciences de l'homme et de la société*

Dans le secteur des sciences humaines et sociales, la création d'une Maison des sciences de l'homme et de la société est aussi une forme de structure fédérative qui associe de façon souple plusieurs équipes universitaires et divers partenaires : CNRS, ministères, réseau national des Maisons des sciences de l'homme, autres universités et écoles. Elles se proposent aussi d'offrir aux équipes des « plateaux techniques » et des centres de documentation.

■ *Les programmes pluriformations : un dispositif de mutualisation à étendre*

Ces programmes pluriformations poursuivent un objectif de mutualisation du potentiel, équipements, savoir-faire, agents, d'autant plus indispensable que, selon leur statut, les équipes de recherche disposent de moyens inégaux et que l'émergence de nouvelles équipes peut en dépendre. Au titre du bonus qualité recherche (BQR), un soutien financier leur est apporté ainsi qu'une subvention par le contrat quadriennal.

Cet effort de mutualisation permet de mettre en relation des équipes, de répondre aux besoins en matériels coûteux, d'améliorer les conditions de leur acquisition et de leur utilisation, d'installer un « plateau technique » à la disposition de la recherche et de la formation initiale ou continue.

Mais ces divers dispositifs ne concernent souvent que certaines équipes. Compte tenu de leur intérêt, il serait utile de comparer leurs résultats et de réfléchir aux modalités de leur extension autour de nouvelles thématiques.

■ *Une coopération interuniversitaire encore insuffisante et empirique*

La complémentarité « naturelle » entre établissements d'une même région a donné lieu à des coopérations dans le cadre des écoles doctorales et pourrait être développée à l'occasion des nouveaux contrats. Les régions sont souvent impliquées fortement dans le développement de la recherche : il est nécessaire de ne pas décourager leurs efforts par des politiques trop particularistes, surtout dans les contextes fréquents d'une baisse des effectifs étudiants dans la région et quand les contrats de plan État-région (CPER) sont fondés sur l'idée de complémentarités régionales pour le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Une instance de coordination est souvent prévue dans le cadre de l'exécution du CPER. Cette orientation n'est pas exclusive, bien entendu, d'une coopération interuniversitaire plus large (universités du « grand Ouest », par exemple). Les coopérations avec d'autres universités ne sont pas toujours prioritairement dictées par la logique régionale.

■ *Des liens en voie de renforcement avec les grands organismes nationaux de recherche*

Aspect important d'une politique de recherche, le renforcement de ces liens doit être mis au crédit du contrat quadriennal et du CPER. Ainsi dans une université où le secteur biomédical, qui conjugue recherche fondamentale et recherche clinique, est important, le centre hospitalier régional universitaire (CHRU) est étroitement impliqué ; un comité de coordination (université, UFR de médecine, CHRU, INSERM) a été institué et met en œuvre des projets communs. L'université est partie prenante dans le pôle régional de recherche en biologie et santé, reconnu

comme l'un des cinq pôles d'excellence existant. Dans une autre université, le CEA est associé, avec le CNRS, à une équipe mixte de recherche et participe au développement du centre national de recherche technologique en microélectronique de puissance. Les conditions d'intégration de ces actions dans la politique de recherche de l'établissement doivent encore être améliorées.

Les points forts et les points faibles des rapports entre l'université et les grandes institutions de recherche tiennent à plusieurs facteurs : le renforcement de ces liens a été obtenu, la reconnaissance scientifique de pôles d'excellence en a été la conséquence. Mais la politique régionale des grands organismes de recherche n'est pas toujours clairement définie. Leur gestion des moyens s'avère parfois trop unilatérale. L'examen des conventions passées entre les grands établissements et la région fait apparaître qu'elles sont souvent préparées et conclues sans que la présidence de l'université soit étroitement associée, à leur élaboration. Ainsi les unités mixtes de recherche sont considérées comme faisant d'abord partie intégrante des institutions de recherche. Un partenariat plus équilibré permettrait à l'université de participer plus activement à ces opérations, et de mieux les intégrer dans sa politique de recherche.

■ *La place des composantes dans le dispositif :
une revalorisation souhaitable de leur rôle*

Les réactions parfois réservées de certains acteurs – directeurs de composantes ou responsables d'équipes – par rapport à une centralisation, en matière de recherche, jugée à la fois indispensable mais contraignante et lourde, montrent que la participation aux grands objectifs de l'université n'est pas toujours totalement acquise. Quand elle ne l'est pas, c'est souvent moins faute d'être comprise, mais plutôt faute d'être suffisamment concertée, bien que l'élaboration et la négociation du volet « recherche » du contrat soient l'objet d'un large débat collégial.

La place des composantes et de leurs directeurs quant à la recherche, dans l'articulation entre le niveau central et les équipes de base comme, certainement, dans les relations avec les grands organismes de recherche, devrait être clarifiée. L'application de la politique fixée par le contrat est souvent ressentie au niveau des composantes comme renforçant la centralisation : rôle accru du conseil scientifique, relations directes

entre cette instance et les responsables des équipes de recherche, place centrale des écoles doctorales dont relèvent en majeure partie les DEA. Si certains directeurs de composantes estiment conserver un pouvoir de conseil et d'encouragement en matière de recherche (affectation, par exemple, de crédits, de locaux, voire de postes), d'autres constatent que la recherche leur échappe, d'autant que la composition des équipes dépassent les frontières disciplinaires de la composante. Certes, le budget de la composante inclut un volet « recherche », mais il s'agit de crédits ciblés et le pouvoir d'ordonnateur des responsables de composantes s'avère assez formel. Quant aux conseils scientifiques des composantes, leur rôle, lorsqu'ils existent, est réduit. La composante est définie comme constituant un lieu à la fois d'enseignement et de recherche : or, l'évolution des modalités d'organisation aboutit pour certaines à ce que la recherche leur échappe largement du fait notamment de la pluridisciplinarité des thématiques, des équipes et des écoles doctorales. Des palliatifs sont concevables : invitation systématique des directeurs de composantes aux séances du conseil scientifique, lorsqu'ils n'en sont pas membres élus, organisation de réunions d'information des directeurs concernés par une même recherche intéressant plusieurs composantes, collaboration des directeurs aux institutions fédératives, politique de communication plus ciblée au niveau central.

Certains aspects des enseignements, en raison de leur caractère interdisciplinaire, peuvent tendre à échapper aux directeurs de composantes. L'unité de formation et de recherche serait-elle vouée à terme à se rétracter en un cadre d'organisation administrative et budgétaire, de rattachement de postes et de moyens, de gestion des étudiants et de la vie étudiante locale ? La question est paradoxale, mais il semble que le « positionnement » institutionnel des UFR soit en voie d'évolution dans un sens qui n'est pas toujours favorable au renforcement du lien entre la formation et la recherche.

■ ■ Les structures administratives

■ *Les laboratoires éprouvent une certaine difficulté devant les tâches administratives et de gestion*

Le poids des tâches administratives est jugé lourd et croissant. Les responsables rencontrés déplorent souvent le

développement des tâches bureaucratiques qui consomment leur temps et absorbent leurs énergies. Tel directeur fait part des difficultés croissantes de l'exercice de sa fonction, à la fois de plus en plus prenante et de plus en plus « frustrante » : il doit sacrifier ce qu'il sait faire à ce qu'il sait moins bien faire, ses missions premières (recherche et enseignement) à des tâches administratives et gestionnaires, pour lesquelles il ne se sent ni appétences ni compétences particulières. Un autre souligne la faiblesse des ressources humaines disponibles en la matière : la gestion administrative et financière de son importante UMR repose sur une seule personne et il se sent détourné par la force des choses de sa mission d'animateur d'une équipe et de chercheur.

Le pilotage financier des laboratoires s'avère souvent faible. En règle générale, la préoccupation administrative et gestionnaire demeure seconde au sein des laboratoires. Si, dans la majorité des cas, les responsables ont une certaine connaissance de leur situation financière, cette connaissance reste souvent partielle, approximative ou non actualisée. Les agents chargés de la gestion ont eux-mêmes du mal à donner, en temps réel, une vision globale claire des moyens financiers de leurs laboratoires. Dans d'autres cas enfin, les responsables n'ont aucune « visibilité » ni sur le circuit, ni sur le montant, ni sur la nature des flux financiers qui transitent par leur unité de recherche. Ils n'en possèdent même pas une vision globale sous la forme élémentaire d'un tableau retraçant, pour chaque exercice budgétaire, l'ensemble des recettes et des dépenses. On ne peut donc qu'encourager les laboratoires à acquérir ou développer un minimum de culture financière : une vision maîtrisée des moyens financiers et de leur évolution est aussi un outil indispensable du pilotage scientifique. Il n'est pas certain que les laboratoires reçoivent en la matière une aide suffisante. La volonté d'appréhension globale des flux financiers est souvent réelle mais les responsables ont du mal à y parvenir et ne s'estiment pas toujours suffisamment aidés par l'administration universitaire. Il serait utile de former davantage les responsables de laboratoire à cette dimension de leur mission. Peu nombreuses, exerçant souvent à temps partiel, les secrétaires gestionnaires ressentent aussi, en ce domaine, un besoin de formation approfondie.

■ *Diverses formes d'organisation sont observées, souvent en évolution*

Un service central de la recherche et des études doctorales apporte un appui logistique au conseil et à son vice-président.

Pour des raisons historiques, un secrétaire général, parfois précédemment adjoint et en charge des affaires scientifiques, conserve ce secteur en gestion directe. Cette organisation présente l'avantage d'afficher l'intérêt marqué de l'équipe présidentielle pour ce secteur phare de l'université. Mais il en découle aussi un inconvénient majeur : dans une université importante, la fonction de secrétaire général requiert pour son titulaire de consacrer – autant que faire se peut – autant d'attention aux différents services administratifs. L'attribution d'un domaine spécifique induit le risque d'un effet réducteur sur la fonction générale du secrétaire général qui lui donne compétence dans tous les domaines de la gestion. L'importance des activités de recherche justifie l'existence d'un service central à part entière, dirigé par un personnel de catégorie A, afin de permettre au président de disposer à tout moment d'outils de pilotage dans ce domaine et d'alléger la tâche du secrétaire général.

Un service central « recherche et formation continue » est rattaché à la présidence. Ce regroupement, dans l'organigramme, de l'administration des activités de recherche et de la gestion des actions de formation continue peut surprendre. L'objectif visé, dans un même souci de visibilité vis-à-vis des partenaires extérieurs, est de réunir dans une entité administrative unique l'ensemble des activités menées en partenariat avec des entreprises.

Un service central de valorisation de la recherche, dirigé par un enseignant chercheur (et administré par un CASU), regroupe, dans l'attente de la mise en place d'un SAIC, des compétences juridiques, commerciales et financières permettant de développer les activités de type industriel et commercial de l'université.

Un service « recherche » au sein des services centraux de l'université, est directement rattaché au vice-président du conseil scientifique, mais sa mission n'est pas nettement définie et il apparaît plutôt comme un secrétariat du conseil scientifique.

On constate une absence d'organisation fonctionnelle et de structuration en un service.

3. La valorisation de la recherche et les transferts de technologie

■ ■ La volonté de resserrer les liens avec le monde de l'entreprise se lit d'abord dans les structures

Il s'agit d'abord souvent de structures légères permettant de développer les actions destinées à renforcer les collaborations et la valorisation de la recherche, puis le renforcement de ces structures permet la mise en cohérence des initiatives et des actions des différents protagonistes dans le cadre de leurs relations avec les entreprises :

- cellule de valorisation de la recherche, rattachée politiquement à un vice-président à la qualité et aux partenariats, et administrativement à un service « recherche et formation continue » ;
- « mission relations université-entreprises » ;
- réseau de correspondants « valorisation » par grand secteur (sciences du vivant, sciences de l'ingénieur, sciences humaines et sociales), avec un représentant dans chaque laboratoire ;
- commission à l'innovation et à la valorisation, émanation du conseil scientifique, constituée d'élus de cette instance ; un maître de conférences associé, exerçant à temps partiel en entreprise, anime cette structure et joue un rôle d'interface entre les lieux de recherche et le monde économique.

La mise en place de cellules de valorisation de la recherche permet d'aborder les questions que soulève le développement des activités aval dans l'université, celles des avantages et des inconvénients et des aspects juridiques des différentes possibilités (SAIC, GIP, filiales...). Elles visent à négocier dans de meilleures conditions les contrats de recherche, à un prix correct pour l'université, pour remédier au constat que résume ainsi un responsable : « Les démarches individuelles relèvent du réseau personnel de leurs acteurs et ne sont pas toujours conduites de façon professionnelle (d'où "pillage" des laboratoires, problèmes de propriété intellectuelle, sous-évaluation des coûts des travaux, mauvaise gestion des brevets). »

■ ■ La valorisation implique la mise en synergie des différentes actions engagées

Sans une large implication des enseignants chercheurs, la valorisation risque de manquer ses objectifs. Les prises de brevet par l'université sont souvent rares et l'on tend à les considérer comme négligeables. Les aspects contentieux attachés à la valorisation de la recherche et aux transferts de technologie sont perçus comme nécessitant des investissements qui dépassent les possibilités. Une sensibilisation doit permettre de lever réticences et craintes et de mieux mesurer les enjeux. L'élaboration d'une « charte » de la valorisation va aussi dans ce sens.

Dans la négociation et la gestion des contrats de recherche, en particulier au niveau européen, dans la prise de brevets, dans les relations avec le monde économique, dans les projets d'aide à la création et à l'incubation d'entreprise, le besoin est ressenti de dispositifs spécialisés d'aide et de conseil au service des équipes de recherche d'autant plus que les enjeux financiers deviennent importants. Ils peuvent mettre à la disposition des équipes un ensemble de dossiers et de formulaires de référence (modèles de contrat, exemples de procédure, grilles de coûts) en vue d'aider les enseignants chercheurs et de mieux garantir la défense des intérêts de l'université.

Là où un SAIC n'est pas créé, la mise en place au niveau central d'une cellule ou équipe légère de valorisation implique une clarification des rapports avec les différentes instances compétentes en matière de recherche : conseil scientifique, commission de valorisation, service de la recherche et des études doctorales. La question se pose, en particulier, du maintien ou non des liens avec le service central de la recherche : le maintien de liens présente, semble-t-il, de réels avantages. L'autonomie bien comprise des équipes de recherche et leur marge d'initiative doivent être préservées : c'est une synergie entre le niveau central, les structures de base et les acteurs de terrain qu'il convient de susciter.

La création d'un SAIC devrait constituer l'occasion d'une organisation et d'une structuration de l'administration de la recherche. Une redéfinition ou clarification des tâches peut être alors utile entre les diverses instances concernées : service central de la recherche, SAIC, chargé de mission à la valorisation, composantes, etc.

■ ■ La mise en place de formations pour les doctorants et les enseignants chercheurs

La majorité des enseignants chercheurs est mal informée des exigences pratiques des entreprises et du monde économique en général (prix, délais, motivations) ; l'intérêt porté à la passation de contrats avec les acteurs économiques varie selon les disciplines concernées et en fonction de la personnalité de chacun (un « bon » chercheur n'est pas forcément un « bon » négociateur de contrat) ; la notion même de valorisation n'est pas identique dans tous les champs de la recherche. Diverses actions de formation et de sensibilisation sont organisées :

- module transversal « connaissance du milieu économique et des entreprises », conçu et animé par le responsable de la commission à la valorisation, à l'intention des doctorants des écoles doctorales ;
- réunions mensuelles organisées pour développer une culture « valorisation » au sein de l'université ;
- formations à destination des étudiants, parfois dès le premier cycle, à l'élaboration d'un projet professionnel. Il s'agit ensuite, tout au long de leurs études, de les ouvrir à la connaissance de l'entreprise ;
- organisation de « doctoriales », réunissant les différentes écoles doctorales : leur objectif est de sensibiliser les étudiants aux échéances de l'entrée dans la vie active et aux réalités du monde professionnel.

4. La gestion des personnels et des moyens du secteur de recherche : des instruments d'action à utiliser plus systématiquement

■ ■ Les personnels de la recherche

La détermination de l'effectif des personnels IATOS affectés à des tâches liées à la recherche est complexe, un certain nombre des agents décomptés partageant leur temps de travail entre la recherche et d'autres activités d'administration ou

d'aide à l'enseignement. Il serait intéressant de mesurer et d'analyser d'éventuelles disparités entre équipes ou laboratoires et d'en tirer les conclusions dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'université. Des disparités peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs : historique et ancienneté de l'équipe, son statut, la nature des travaux, l'importance et la qualité des matériels, les liens avec les institutions nationales de recherche. Les connaître et les mesurer permettrait d'encourager le renouvellement des équipes et l'émergence de nouvelles équipes, d'améliorer le recours à la mutualisation et la gestion des équipements, de procéder, en connaissance de cause, à d'éventuels redéploiements.

La gestion des chercheurs et ITA mis à la disposition des équipes associées est assurée par les grands organismes de recherche dont ils relèvent et échappe à l'université ; le service central de la recherche se borne à tenir à jour la liste de ces personnels et il n'est pas certain qu'il soit toujours informé, au préalable, des mouvements éventuels de ces personnels. Cette situation est courante, sinon « normale », mais contribue en partie à l'impression d'opacité que peut laisser la gestion pratiquée par ces institutions.

■ ■ Les moyens en locaux et crédits

Le secteur de la recherche est alimenté par quatre principales sources : les subventions de l'État, celles des grands organismes de recherche, celles des collectivités territoriales, les revenus tirés des contrats publics et privés de recherche et de prestations.

La part revenant aux contrats publics et privés est variable. L'autonomie relative de l'université s'exprime pour l'essentiel par la répartition du bonus qualité recherche (BQR), qui ne représente qu'une fraction modeste de l'ensemble du budget de la recherche. Les crédits de subvention des grands organismes de recherche ne transitent pas par le budget universitaire où ils n'apparaissent donc pas, ce qui présente divers inconvénients : manque de transparence, difficultés d'un suivi régulier de l'état des délégations en cours d'exercice, liaisons directes entre responsables d'équipes et le délégué régional ou interrégional de l'établissement national de recherche. S'agissant des crédits contractualisés, l'information s'est améliorée ; elle reste mal assurée pour les opérations spécifiques.

5. Les contrats de recherche et leur gestion

■ ■ Observations préalables

Les laboratoires ont une perception nuancée de l'activité contractuelle. Il apparaît d'emblée que la question des contrats de recherche ou de prestation de service ne constitue pas la première préoccupation des laboratoires et de leurs responsables : les chercheurs sont des savants avant d'être des entrepreneurs.

Sur le fait même de conclure des contrats, c'est-à-dire de travailler de manière rétribuée avec et pour des partenaires extérieurs, l'état d'esprit dominant dans les laboratoires est une approche pour le moins nuancée. Sur le principe, chacun trouve normal de mettre les résultats de la recherche au service de la société civile : il est donc légitime qu'une partie des activités soit liée à des contrats. On admet volontiers, également, que certaines applications font avancer la recherche fondamentale et que la connaissance des besoins de la société peut être un puissant stimulant pour l'activité de recherche elle-même. Les directeurs des laboratoires apprécient les retombées financières que permettent les contrats, en particulier pour le financement de matériels et celui de certaines thèses. Mais l'encouragement des activités contractuelles par le ministère ou par les organismes de tutelle est ressenti parfois comme un moyen pour eux de faire financer la recherche au lieu de la financer eux-mêmes. Beaucoup soulignent que la recherche n'est pas une activité comme les autres, qu'elle exige, au-delà du souci de revenus à court terme, des perspectives qui s'inscrivent dans la durée : la stratégie des laboratoires doit être scientifique avant d'être économique. Dès lors, ils s'engagent dans des contrats, mais en conservant à l'activité contractuelle une place relative : tel laboratoire scientifique souhaite ne faire aux demandes « commerciales » que le strict minimum de concession indispensable pour s'assurer les crédits nécessaires à ses équipements ; tel centre de recherche indique clairement dans le document préparatoire au contrat quadriennal qu'il « n'est pas un bureau d'études et donc n'accepte pas la totalité des études finalisées qui lui sont proposées ». L'activité contractuelle de beaucoup reste maîtrisée et volontairement moindre que l'offre proposée.

Les contrats ne sont pas une fin mais un moyen, au service de l'approfondissement de la recherche avant d'être un moyen au service de l'aisance financière. On n'accepte donc pas n'importe quels contrats : les contrats publics ou les appels d'offres émanant des instances publiques sont privilégiés dans la mesure où les laboratoires y trouvent des moyens supplémentaires pour faire ce qu'ils ont à faire (c'est-à-dire de la recherche). Les autres contrats, plus « appliqués », doivent rester susceptibles de faire avancer la recherche, c'est-à-dire garder en eux-mêmes un intérêt scientifique ou servir de moyen pour le développement de la recherche. Les laboratoires veillent en tout cas à ne pas se transformer en bureaux d'études ou en sociétés de prestation de services, en sous-traitants d'entreprises privées qui trouveraient là des compétences à un coût sensiblement inférieur à celui du marché.

Les établissements peuvent aussi être tentés d'accepter ou de proposer des conditions trop avantageuses dans le souci de promouvoir leur image et d'augmenter leur rayonnement. Les notions de coût de fonctionnement et de valeur des prestations fournies devraient être plus systématiquement prises en considération.

Indépendamment de cette approche spontanée du fait contractuel, apparaît, sur la question particulière des **contrats européens**, une position souvent prudente, voire frileuse. Certains laboratoires ont du mal à développer les contrats européens car leur thématique entre difficilement dans les champs scientifiques privilégiés par le programme-cadre européen de recherche et de développement technologique (PCRDT). D'autres se réfèrent à des expériences qui les ont déçus et à l'investissement considérable – en temps et en énergie – qu'exige cette participation, ainsi que l'extrême complication administrative qui caractérise à leurs yeux ces contrats.

■ ■ La gestion des contrats

■ *La gestion des contrats relève parfois de la compétence de plusieurs services*

Dans une université, elle est partagée entre un service central de la recherche et des études doctorales (SRED) pour les contrats publics et un chargé de mission aux relations extérieures

pour les contrats privés. Le projet de contrat est négocié par l'équipe de recherche en liaison ou non avec le niveau central concerné (SRED ou chargé de mission) qui, en dernier ressort, est saisi et exerce un contrôle effectif sur le contenu du projet. La commission de valorisation, qui fonctionne auprès du conseil scientifique, émet un avis. Le président de l'université signe le contrat. Le conseil scientifique n'intervient pas dans la procédure : il est tenu globalement informé *a posteriori* par la liste récapitulative des contrats.

La mise en œuvre du contrat incombe ensuite à l'équipe de recherche. Ce suivi, qui demande du temps et des compétences, n'est pas toujours assuré de manière satisfaisante. Le niveau central ne dispose pas sur ce suivi des renseignements utiles, ni d'une vue d'ensemble.

■ *Les contrats et factures de recherche sont gérés par les divers types de structures*

L'organisation de la gestion des contrats de recherche a souvent un caractère provisoire, dans l'attente de la création d'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) ou d'un dispositif qui en serait la préfiguration.

Des associations pour la recherche et les transferts de technologie fonctionnent sous le régime d'une convention d'association avec l'université.

Dans une université, un service universitaire des relations économiques a pour double objectif, d'une part, d'assurer l'interface entre l'université et le monde des entreprises, d'autre part, de reprendre aux associations la gestion des contrats et factures de prestations de recherche, partiellement puis totalement à terme, à la suite d'une observation de la chambre régionale des comptes portant sur l'anomalie que représente la gestion des contrats de recherche par une association. Mais la dualité de structures perdure en dépit des engagements pris par l'université. Les deux structures ont le même directeur, chargé de mission aux relations économiques. Elles partagent une part de leurs personnels administratifs et les mêmes locaux. Les charges de personnel représentent une part importante du budget de l'association. Le choix de faire gérer par l'association ou par le service les contrats et factures de prestations de recherche ou de prestations de service (la distinction n'est pas toujours clairement établie) dépend des circonstances

et des contraintes réglementaires. Les mêmes personnels sont rémunérés successivement par l'une puis par l'autre structure, et la dualité des structures est ainsi utilisée pour maintenir la continuité dans le temps de la rémunération de ces personnels. Ce sont donc, essentiellement, des considérations attachées au recrutement et à la rémunération des personnels qui font choisir entre service et association pour la gestion des contrats de recherche. Le service gère la totalité des contrats européens, en raison de la complexité de leurs procédures d'élaboration et de gestion et spécialise un agent sur cette gestion. Il gère aussi les contrats impliquant une activité intellectuelle, une étude, une interprétation laissant prévoir une possibilité de découverte, et justifiant à ce titre un partage des coûts entre l'université et son cocontractant. Des enseignants chercheurs responsables de laboratoires font valoir qu'ils disposent avec l'association d'un compte constamment disponible, libéré des contraintes de la comptabilité publique. On invoque la possibilité de consentir des avances aux enseignants chercheurs appelés à se déplacer, la possibilité de faire rembourser des déplacements, les repas et les nuitées par l'association à un tarif dit « fiscal » plus avantageux que le régime de droit commun. Cette dualité de structures est source de complication. Elle est également onéreuse en s'accompagnant de doubles emplois : le service, avec sensiblement le même appareil administratif, pourrait absorber les tâches de gestion des contrats et factures assurées par l'association. L'université ferait l'économie d'un emploi de comptable à mi-temps rémunéré par l'association, de l'impôt sur les bénéfices qu'elle acquitte. L'université reconnaît implicitement que l'actuelle dualité de structures « service universitaire/association » n'est pas satisfaisante, et se déclare prête à y mettre fin pour créer un service d'activités industrielles et commerciales.

Les contrats sont parfois trop peu nombreux pour que l'établissement organise une quelconque administration de la recherche et se donne une doctrine en matière de valorisation, de propriété intellectuelle ou de transfert de technologie. Les contrats apparaissent souvent établis par les cocontractants, avec leur propre en-tête ¹.

1. Un établissement ignorait, jusqu'à la visite de l'Inspection générale, l'existence du décret n° 80-900 du 17 novembre 1980 relatif à la gestion des contrats de recherche. La formule, généralement pratiquée du prélevement au titre des frais d'infrastructure, lui était inconnue.

■ *Les difficultés de la gestion des contrats*

À l'origine, il faut la rencontre entre un chercheur et un partenaire (industriel ou autre). Cette rencontre s'établit, pour l'essentiel, grâce aux réseaux scientifiques et relationnels dans lesquels sont engagés les chercheurs. La genèse d'un contrat repose ainsi sur l'existence de réseaux personnels et non sur un système d'information qui serait régi par l'université à partir d'un dispositif de veille en matière d'appels d'offres.

Dans une des universités visitées, l'élaboration du contrat (de recherche ou de prestation) est assurée par le service « recherche et formation continue » en liaison étroite avec la cellule de valorisation placée auprès du vice-président délégué à la qualité et aux partenariats, qui, à travers une approche juridique et financière, apporte une aide à la préparation, à la négociation et à la conclusion du contrat. Incluse dans la mission relations université/entreprises, la cellule de valorisation apporte aux laboratoires, dans la négociation des contrats, une aide essentielle. Une procédure générale d'établissement d'un contrat a été rédigée. Des modèles d'accords et de contrats sont mis à la disposition des laboratoires, selon qu'il s'agit d'un contrat de prestation de service ou d'un contrat de recherche en collaboration. Elle met à leur disposition une méthode d'évaluation des coûts, basée sur les coûts moyens des chercheurs dans l'environnement scientifique, technique et administratif, et leur donne une information relative à la propriété industrielle. Enfin la mission valide les projets de contrat qui sont alors signés par les contractants externes, le délégué régional du CNRS pour les laboratoires concernés (UMR) et le président de l'université.

À l'exception des engagements réalisés dans les laboratoires, toute la gestion financière (budget et gestion quotidienne du contrat) est assurée ensuite par le service central de valorisation. Elle entre dans le budget de la présidence, un centre de responsabilité de niveau 3 gérant jusque-là l'ensemble des contrats, sur la base de deux modules selon qu'il s'agit de ressources affectées (notamment les contrats européens) ou de ressources non affectées (conventions simples).

Dans le cadre du contrat quadriennal de développement, une convention a été signée avec le CNRS, prévoyant sur tous les

contrats de recherche un prélèvement de 15 %, dont la répartition est la suivante : 7 % de frais d'infrastructure (dont les fluides), 5 % destinés au soutien du laboratoire contractant, 3 % au soutien à la valorisation et à la recherche au sein de l'établissement ou de l'organisme gestionnaire. Le principe de ce prélèvement a été étendu à tous les laboratoires.

Si les contrats sont gérés par l'université, la gestion des personnels contractuels transite par l'ADER (structure qui dispose de la possibilité de cotiser aux ASSEDIC). Pour permettre ce recrutement des personnels nécessaires, l'université a donc passé une convention de sous-traitance avec l'ADER, où le rôle de chacun se trouve clairement précisé. À cette exception de l'ADER pour le recrutement de personnels temporaires, aucune association n'intervient dans la gestion des contrats de recherche. C'est là une situation aussi exceptionnelle que louable qui s'explique par deux facteurs : la politique volontariste et vigilante instaurée en la matière par un ancien président de l'université, la souplesse que permet le système centralisé mis en place. En effet, l'université consent aux chercheurs des avances de trésorerie en débloquant les crédits nécessaires dès la signature des contrats, sans attendre les versements par les commanditaires, ce qui limite la tentation de recourir à des formules hasardeuses. La mise en œuvre de ce dispositif n'est pas aisée pour les laboratoires. Ils sont, en amont des contrats, épaulés par le service de valorisation de la recherche. En aval, ils sont en principe libérés des tâches de gestion grâce à la centralisation. Mais ils déplorent une certaine opacité, soulignant en particulier la longueur des délais nécessaires à la signature des contrats et à la mise en place de leur financement.

La gestion même par les services centraux n'offre pas toujours une totale transparence et la maîtrise de l'ensemble reste relative. Dans un contexte où le partenariat comme les prestations peuvent prendre des formes multiples, les contours de la notion même de contrat ne sont pas suffisamment définis et il existe parfois une certaine confusion. Le suivi est souvent lacunaire et ne permet pas toujours un contrôle des dépenses engagées.

■ ■ Les contrats gérés par les organismes de recherche

La cogestion présente souvent des difficultés. S'agissant du CNRS, le contrat quadriennal 1999-2002 d'une université prévoit explicitement la mise en place d'un comité des contrats et de la valorisation chargé notamment de désigner « la partie assurant, après accord du directeur de l'unité, la gestion financière, chargée de la négociation du contrat et chargée de la valorisation des résultats de la recherche, laquelle en informera l'autre partie ». « Les deux agents comptables – CNRS/université – fonctionnent en parallèle ». Paradoxalement, l'université paraît mieux informée de ce que gèrent les associations que de ce qui passe par des partenaires : la plus grande transparence devrait être recherchée dans l'information réciproque des partenaires institutionnels en ce qui concerne la gestion des contrats de recherche.

S'agissant de la gestion des brevets, un partage pragmatique est souvent opéré : c'est, soit l'équipe, soit le grand établissement de recherche qui assume cette gestion.

L'intérêt scientifique de la coopération avec les organismes de recherche et de la mixité ne fait aucun doute : passer du statut d'équipe d'accueil à celui d'UMR constitue pour un laboratoire une sorte de consécration. En revanche, la coresponsabilité de la gestion des contrats entre l'université et les organismes de recherche n'est pas toujours un exercice facile.

La politique des contrats n'est pas toujours la même entre l'université et le CNRS, ce qui entraîne alourdissement et ralentissement dans un domaine où il importe de savoir s'adapter au rythme des partenaires.

■ ■ Les contrats de recherche européens

À défaut de taille et de lisibilité suffisante, les laboratoires ne se sont pas toujours mis en mesure de participer à des appels d'offres sur des projets de recherche européens dans le cadre du 5^e PCRD. Certains laboratoires se réfèrent à des expériences décevantes. Les chercheurs soulignent l'investissement considérable – en temps et en énergie – qu'exige cette participation, ainsi que l'extrême complication administrative qui

caractérise à leurs yeux ces contrats, au stade de la candidature comme à celui de l'exécution : la gestion des dossiers, selon eux, prendrait autant de temps que la réalisation scientifique du contrat lui-même. Ils gardent le souvenir d'un système complexe, peu rémunérateur et en définitive assez dissuasif. À cet égard, beaucoup de responsables des laboratoires ne se montrent pas particulièrement rassurés par les perspectives du 6^e PCRDT¹. Pourtant les enjeux sont importants et l'effort d'information et de mobilisation a, depuis les observations de l'IGAENR, été très significatif (voir chapitre 3).

1. Il serait dommageable, pour les universités de ne pas ou de peu s'insérer dans ce programme doté d'un budget de 17,5 milliards d'euros sur quatre ans (2003-2006) et qui, sur la base de sept axes prioritaires de recherche, vise à créer un véritable espace européen de la recherche.

La gestion des actions du 6^e programme-cadre européen

L'IGAENR a été chargée de faire un état des lieux des conditions de préparation des laboratoires français et des établissements chargés de la coordination de consortium à la gestion des projets du 6^e programme-cadre européen de recherche et de développement technologique (6^e PCRDT), d'identifier les principaux obstacles et de proposer des argumentaires relatifs aux problèmes rencontrés ¹.

Un rapport d'étape a permis de dégager quelques thèmes essentiels : état des lieux du potentiel de R&D national, susceptible de se mobiliser sur les réponses aux premiers appels à propositions du 6^e PCRDT lancés par la Commission européenne, simplifications réglementaires et de gestion administrative et financière, situation des personnels intervenant dans la mise en œuvre de la politique européenne de recherche, meilleures solutions pour répondre aux modèles communautaires de calcul des coûts et de leur certification dans l'élaboration des dossiers financiers de projets, positionnement des unités mixtes de recherche (UMR) à l'égard des réseaux d'excellence et des projets intégrés auxquels elles peuvent participer. Il a permis de préciser, parmi les différentes solutions préconisées pour faciliter la coordination et la gestion des projets européens, les mesures que l'échéancier

1. Rapport d'étape n° 02-079, décembre 2002, *Le 6^e programme-cadre européen de recherche et de développement technologique : état des lieux et recommandations sur les conditions administratives, juridiques et financières de la gestion des projets européens*. Rapport de seconde phase n° 03-059, juillet 2003, *Le 6^e PCRDT : conditions de mise en œuvre administratives, juridiques et financières*. P. Balme, F. Bonaccorsi, J.-L. Dupont, M. Goujon, S. Srodogora, P. Van Lerberghe, IGAENR.

des appels à propositions rendait urgentes, notamment l'identification d'opérateurs pour le management des projets, les facteurs de cohérence et de compétition des équipes françaises, l'information des intervenants.

La mission de l'IGAENR a été attentive aux efforts de clarification et d'information destinés aux porteurs potentiels de projets intervenus au cours du premier semestre 2003. Ces initiatives, émanant, au niveau européen, des services de la Commission, et, au niveau national, des services de l'administration centrale et de la concertation entreprise par de grands établissements de recherche français, ont permis d'éclairer les modes d'élaboration des dossiers de réponses aux appels à propositions. Elles ont contribué sur certains points à mettre un terme aux controverses suscitées par les interprétations divergentes des opérateurs portant sur les procédures communautaires mises en vigueur dans le cadre du 6^e PCRDT. Cette clarification prenait un caractère d'urgence, les obstacles de principe qu'elle s'attachait à lever étant autant d'entraves dissuasives, fragilisant la participation de certaines équipes de recherche aux actions communautaires.

1. Des clarifications ont été apportées par la Commission européenne

La fin de l'année 2002 a été marquée par d'intenses débats sur la question du modèle des coûts à adopter pour la présentation financière des dossiers de proposition. Les partenaires français s'y sont fortement engagés, en raison essentiellement du statut de droit public d'une grande part des chercheurs et de fortes disparités quant aux modes de comptabilité utilisés dans les différents types d'établissements concernés. Ce débat a donné lieu en janvier 2003 à une étude du service juridique de la direction générale de la recherche de la Commission européenne sur « le remboursement de coûts des instituts publics de recherche ». Il conclut notamment que les entités qui affectent une partie de leurs ressources propres, **quelle que soit leur nature** (financement public ou autre), à une action de

recherche communautaire, « se privent en même temps des mêmes ressources qui seraient sinon utilisées pour leur activités propres » et qu'en conséquence, ces ressources constituent bien des dépenses éligibles au titre du projet soutenu.

Une démarche rigoureuse et cohérente s'impose en matière de calcul des coûts, d'outils financiers et de procédures contractuelles. La nécessité de calculer les coûts des opérations de recherche effectuées dans le cadre des contrats européens concerne tous les établissements de recherche publics **quelle que soit la solution administrative retenue pour la gestion de leurs contrats** : gestion interne (dans ou hors service d'activités industrielles et commerciales [SAIC]) ou gestion externe (groupement, filiale, voire dans certains cas association)¹. Trois modèles de calcul des coûts sont possibles :

- le coût additionnel avec coûts indirects forfaitaires (*Additional Cost* [AC]) : le contractant charge ses **coûts éligibles directs additionnels**, ainsi qu'un **forfait** (20 % des coûts additionnels) destiné à couvrir ses coûts indirects. La Commission européenne (CE) finance ce modèle à hauteur de 100 % ;
- le coût complet avec coûts indirects forfaitaires (*Full Cost with indirect flat rate costs* [FCF]) : le contractant charge ses **coûts éligibles directs**, ainsi qu'un **forfait** (20 % des coûts éligibles directs) destiné à couvrir ses coûts indirects. La CE finance à hauteur de 50 % ;
- le coût complet avec coûts indirects réels (*Full Cost* [FC]) : le contractant charge ses **coûts éligibles directs et indirects**. La CE finance à hauteur de 50 %.

1. La Commission a rendu public, le 5 mars 2003, sur le site Cordis (Community Research and Development Information Service, service d'information de la Commission européenne sur la recherche et le développement), un modèle clair de calcul des coûts et de leur applicabilité, ultérieurement formalisé dans les annexes au contrat type Communauté européenne/coordonnateur d'un consortium.

Les coûts éligibles chargeables sur le projet sont ceux qui sont nécessaires à la réalisation du projet, effectivement supportés pendant la durée contractuelle du projet et enregistrés dans la comptabilité de l'établissement. Ils doivent correspondre à une définition précise donnée par la Commission ¹.

Les recettes du projet sont à prendre en considération et les dépenses correspondantes ne sont pas chargeables au titre des coûts du projet :

- si ces recettes consistent en dotations en nature ou en dotations financières (subventions) attribuées par un tiers pour être spécifiquement utilisées dans le cadre du projet ;
- si ces recettes consistent en des revenus générés par le projet lui-même (ne sont pas visés les revenus générés par les connaissances résultant du projet).

À l'inverse, si ces dotations sont laissées par le tiers versant à la libre utilisation du bénéficiaire, elles ne sont pas considérées comme des recettes du projet, et ne doivent pas être déclarées en tant que telles ; les dépenses correspondantes peuvent être chargées au titre des coûts du projet. Toutefois, le tiers qui les a versées devra être informé de leur utilisation dans le projet.

Les laboratoires de recherche français sont très concernés par cette dernière disposition sur les dotations, qui leur permet de charger dans les coûts de leurs projets les frais de personnels titulaires que l'État met à leur disposition et qui constituent une dotation en nature répondant à la condition de « libre utilisation par le bénéficiaire ». La seule obligation pour eux sera d'informer le ministère de l'utilisation de ces personnels pour l'exécution d'un contrat européen du 6^e PCRDT. La Commission renvoie donc aux États la responsabilité de déterminer si un personnel titulaire peut être subventionné dans le

1. Les coûts directs peuvent être déterminés par le contractant, en accord avec ses habitudes comptables, comme étant directement imputables au projet (par exemple, les frais de personnel concourant à la réalisation du projet) ; les coûts indirects peuvent être déterminés par le contractant, en accord avec ses habitudes comptables, comme n'étant pas directement imputables au projet mais comme étant encourus en relation directe avec les coûts directs du projet (par exemple, les coûts d'infrastructure du laboratoire : chauffage, électricité, etc.) ; les coûts directs additionnels sont ceux qui sont additionnels aux coûts directs récurrents (par exemple, un personnel disposant d'un contrat spécifique à son implication dans le projet).

cadre d'un contrat européen au seul avantage financier de son laboratoire. **Le choix du modèle de calcul des coûts n'est donc pas neutre** quant à ses conséquences financières et aux obligations qu'il entraîne pour sa mise en œuvre, notamment pour ce qui concerne les justificatifs à produire lors d'éventuels audits et leur certification. Il pose par ailleurs des questions sur le plan de la gestion des contrats exécutés dans des laboratoires liés à un ou plusieurs autres organismes, comme c'est le cas pour les unités mixtes de recherche (UMR).

Les personnes morales de droit public auxquelles sont rattachés les laboratoires susceptibles d'être financés dans le cadre du 6^e PCRDT, ont en principe accès aux trois modèles de coûts. Cependant, ne peuvent utiliser le coût additionnel avec coûts indirects forfaitaires (AC) que les entités dont le système comptable ne permet pas d'isoler les coûts directs des coûts indirects. Ce n'est pas le cas des universités et établissements publics de recherche français, dont le système comptable permet d'identifier spécifiquement – même si c'est de manière globale – les dépenses directes induites par la réalisation d'un contrat de recherche : l'utilisation d'un centre de responsabilité ou de la procédure comptable dite des « ressources affectées » est accessible et intégrée dans les logiciels de comptabilité.

Néanmoins, on peut constater que la Commission a accepté que certains pays (le Royaume-Uni en particulier) choisissent le calcul du coût additionnel ¹ en compensation de la prise en compte du traitement des fonctionnaires (France, Allemagne). D'après les premières simulations faites par l'ANRT, il apparaît que cette démarche est plus intéressante financièrement.

Le choix pour un modèle de coût lors d'un premier contrat au titre du 6^e PCRDT est irréversible et s'imposera dans tous les contrats suivants. Toutefois, en dérogation à ce principe, le passage de l'option coût additionnel avec coûts indirects forfaitaires (AC) en coût complet avec coûts indirects forfaitaires (FCF) puis en coût complet avec coûts indirects réels (FC) est possible à l'occasion d'un contrat suivant (ce choix devenant alors définitivement irréversible), mais la démarche inverse n'est pas admise.

1. L'AC ne peut en principe être choisi que lorsqu'aucune comptabilité analytique n'est pratiquée dans l'établissement.

La Commission a été conduite à adopter, le 17 mars 2003, un modèle de contrat applicable dans tout environnement institutionnel ¹. Elle a aussi clarifié l'application des critères d'évaluation aux propositions adressées par les équipes candidates aux différents programmes du 6^e PCRDT ². Ainsi, pour les nouveaux instruments, réseaux d'excellence et projets intégrés, une part importante est attachée à l'évaluation de la qualité du consortium proposé (IP), de la qualité du dispositif de gestion (REX et IP), de l'implication effective des PME, tant au niveau de la participation au consortium (PI) qu'au niveau de l'exploitation des résultats, de la diffusion des connaissances, du renforcement de la compétitivité.

2. Un effort de clarification et de concertation a été aussi conduit en France

Les modes d'accès aux programmes du 6^e PCRDT et à ses instruments ont été clarifiés à l'attention des répondants aux appels à proposition.

■ ■ Des progrès ont été réalisés sur les modèles d'accord de consortium

Le règlement communautaire du 16 décembre 2002 relatif aux règles de participation signalait (article 12, § 5) l'intention de la Commission de publier, après consultation des parties intéressées, des orientations **non contraignantes** sur certains éléments des accords de consortium tels que leur organisation

1. Accessible sur le site Cordis, avec un jeu d'annexes techniques renvoyant aux conditions générales et aux dispositions spécifiques des deux nouveaux instruments du programme-cadre, réseaux d'excellence et projets intégrés.

2. Les critères communs à tous les programmes sont indiqués dans le règlement du Parlement européen et du Conseil en date du 16 décembre 2002 (CE n° 2321/2002), relatif aux règles de participation et de diffusion (article 10).

interne, les arrangements à prévoir en matière de droits de propriété intellectuelle, le règlement des différends internes. Des dispositions du contrat-type (articles 1 à 3 : constitution et évolution du consortium, article 15 : modification du consortium, article 17 : activités du consortium en faveur de tiers) font état des relations entre le consortium et le coordonnateur qui en est un des membres.

La responsabilité de définir le cadre des accords types de consortium, ajustés à leurs particularités nationales, incombe aux États participants. Il s'agit là d'une pièce importante des dossiers de projets en termes d'organisation des collectifs de participants et d'évaluation des propositions de recherche soumises aux experts de Bruxelles. La Commission indique que seront pris en compte dans l'évaluation et la notation des propositions (projets intégrés, projets de recherche ou de formation spécifique ciblée, actions de coordination) :

- la qualité du consortium constitué par les participants pris collectivement (comptant en général pour 1/6^e de la note globale maximum dans les critères de notation publiés) ;
- l'adaptation des qualifications et de l'engagement des participants aux tâches à exécuter ;
- la bonne complémentarité entre les participants ;
- la description claire de leurs profils ;
- les possibilités ouvertes à une participation effective des PME.

Les travaux de « modélisation » des accords de consortium n'ont pas donné lieu en France à un modèle unique mais à sept modèles distincts, relevant de trois types de structures privilégiant, soit une « coordination horizontale », soit une « organisation hiérarchique », soit « une polarisation recherche »¹.

■ ■ La mise en ligne à partir de décembre 2002 du portail Eurosfaire remplit deux objectifs principaux

Ces deux objectifs sont les suivants :

- être une plate-forme d'accueil pour le réseau des quatorze points de contacts nationaux qui ont pu y héberger leurs sites et auxquels ce service donne une image institutionnelle plus cohérente ;

1. Pour reprendre les termes de l'Association nationale de la recherche technique (ANRT-Europe) qui a procédé à leur comparaison systématique.

– proposer aux acteurs et promoteurs des actions du programme-cadre « un système d'alerte » pour les informations communautaires et nationales (communications et documents de référence émanant de Bruxelles, appels à propositions, journées d'information...), en proposant aux requérants les liens utiles avec les services d'information de la Commission européenne.

La Mission des affaires européennes dispose ainsi d'un outil qui représente certes une charge importante en matière de veille et d'actualisation, mais qui a pour effet d'accroître sa réactivité, de clarifier son positionnement face aux opérateurs publics et privés, de conforter son dimensionnement régional.

■ ■ Une intense activité d'information a eu lieu sur les programmes et actions du PCRDT de janvier à juin 2003

Quatre-vingt réunions d'information ou ateliers ont été signalés sur le site, dont une cinquantaine concernaient des initiatives françaises relevant directement de la Mission aux affaires européennes, des points de contacts nationaux, d'organismes publics de recherche et d'agences d'objectifs, des universités et de diverses associations ou groupements. Le foisonnement d'initiatives diverses rend compte de la nécessité d'offrir un soutien aux équipes répondant aux premiers appels à propositions. Mais l'excès d'information peut nuire à l'information : certains opérateurs recherchent une information plus sélective et mieux ciblée, qui s'efforce de prendre en compte leurs approches spécifiques.

Ce mouvement, de plus grande ampleur que celui qui marqua les premiers mois de lancement du 5^e PCRD, a été peu relayé au sein des sites internet des organismes publics de recherche. Par la diversité des services offerts et leur affichage sur internet, **le CNRS** paraît être l'organisme qui fait le plus grand effort en matière d'information et de clarification sur les actions communautaires, même si l'on s'interroge sur l'absence d'un service unique qui réunirait les approches aujourd'hui proposées par plusieurs directions ; dès février 2003, la direction des relations internationales de l'établissement diffusait à l'intention des départements scientifiques et des délégations régionales un « *vade-mecum* des porteurs de projets et participants aux nouveaux instruments du 6^e PCRDT ».

À l'instar du 5^e PCRD, l'accès aux programmes européens demeure l'affaire d'équipes expérimentées, qui bénéficient de l'apprentissage des programmes-cadres précédents et ne trouvent pas nécessairement dans l'institution dont elles relèvent le soutien en matière de politique scientifique et de valorisation qu'elles pourraient espérer.

3. Les PME, le 6^e PCRD et le plan national sur l'innovation

Selon les objectifs adoptés au Conseil européen de Barcelone en septembre 2002, les investissements de recherche et de développement technologique des pays membres de l'Union européenne doivent approcher 3 % du PIB d'ici à 2010 (contre 1,9 % en 2000) afin de réduire l'écart existant entre les investissements en faveur de la recherche de l'Union européenne et ceux des États-Unis, écart qui dépasse déjà 120 milliards d'euros par an et tend à se creuser rapidement.

Selon les prévisions de la Commission, fondées sur l'hypothèse d'une croissance moyenne de 2 % par an du PIB de l'Union jusqu'en 2010, les objectifs de Barcelone supposent un taux d'accroissement de l'effort global de recherche de 8 % l'an, réparti entre une augmentation annuelle de 9 % pour le financement par le secteur des entreprises et de 6 % pour le financement par le secteur public.

Si l'objectif des 3 % du PIB est en convergence avec les ambitions nationales de certains pays membres, il apparaît que, sans une croissance soutenue de la contribution des PME-PMI européennes, étendue à l'Europe élargie des 25 États membres, l'effort public en matière de RDT ne saurait être seul à la hauteur des enjeux ainsi définis.

La Commission ¹ fait état de la nécessité, pour redéfinir une politique européenne de l'innovation, de s'appuyer sur

1. Communication du 11 mars 2000 au Conseil et au Parlement, « Politique de l'innovation : mise à jour de l'approche de l'Union dans le contexte de la stratégie de Lisbonne », COM (2003) 112 final. Communication du 30 avril 2003, « Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe », COM (2003) 226 final.

l'acquis communautaire, de respecter les caractéristiques et la diversité des systèmes nationaux et de tenir compte des données propres à l'élargissement de l'Union. Le plan d'action proposé par la commission comprend quatre grands ensembles :

- garantir la cohérence mutuelle des instruments de politique publique mis en œuvre par les États membres et les pays adhérents, en proposant notamment la création de « **plates-formes technologiques** » ;
- améliorer le soutien public à la recherche et à l'innovation technologique en direction des entreprises, à travers notamment des outils financiers adaptés incluant des mesures fiscales, des dispositions visant l'amélioration de la carrière des chercheurs et leur circulation au sein de l'UE au même titre que la mobilité des scientifiques de pays tiers, le développement d'actions de soutien des partenariats public/privé, la réduction des obstacles introduits par les programmes publics de financement à l'égard de la coopération et du transfert de technologie au plan européen ;
- augmenter le niveau d'investissement public dans la recherche et améliorer la sensibilisation aux mesures de soutien public à la recherche, utilisables sans fausser les règles de concurrence ;
- améliorer l'environnement de la recherche et de l'innovation technologique : propriété industrielle ¹, marchés, normalisation, règles de concurrence, environnement fiscal.

Cet ensemble de mesures met en œuvre le principe, repris dans le projet de constitution européenne (article I-13), selon lequel la recherche et le développement technologique font partie des domaines de **compétence partagée** entre l'Union et les États membres, et exprime le souci de ne pas réduire l'action de la Communauté au domaine d'intervention du programme-cadre.

■ ■ Le 6^e PCRDT comporte des mesures de soutien aux PME innovantes

La décision de consacrer 15 % du budget du 6^e PCRDT, soit 2,5 milliards d'euros sur quatre ans, aux PME innovantes a pour effet de doubler le montant des aides qui leur étaient

1. Le Conseil des ministres de la compétitivité du 3 mars 2003 a adopté le principe de mise en œuvre du futur brevet communautaire.

destinées au cours du 5^e PCRD. Le Conseil des ministres consacré à la compétitivité s'est interrogé sur les mesures structurelles d'accompagnement susceptibles d'accroître la flexibilité des interventions incitatives : par exemple, le souci d'exempter de notifications les aides d'État aux PME qui consacrent une part notoire de leurs investissements aux activités de R&D. Le passage à une logique de recherche de partenariat requiert une assistance et un accompagnement des entreprises dès leur décision de participation. Le **point de contact national PME** peut apporter un concours utile. L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) est responsable de l'animation du point de contact national PME : celui-ci constitue une plate-forme d'orientation et d'identification de partenaires publics ou industriels pour les entreprises qui s'adressent à elle.

■ ■ Le plan national Innovation permet des convergences avec les actions communautaires

Le plan national Innovation a été rendu public le 9 avril 2003 par les ministres chargés de l'Industrie et de la Recherche. Les résultats de la consultation nationale qui a précédé la version définitive du plan mettent en évidence pour la mesure n° 6 « l'innovation, priorité nationale et européenne », la conviction partagée par 94 % des répondants sur le développement prévisible du rôle de l'Europe dans le domaine des politiques de l'innovation. Parmi les mesures arrêtées dans le cadre du plan Innovation, on peut relever :

- l'institution d'un cadre juridique pour les investisseurs individuels (*business angels*), la « société unipersonnelle d'investissement providentiel » (SUIP) ;
- l'aide aux projets de R&D des jeunes entreprises innovantes qui se traduit par un dispositif d'exonération de charges sociales et fiscales qui devrait être efficace et profiter de l'expérience acquise avec le système de crédit d'impôt et destiné aux entreprises plus anciennes ;
- les mesures devant faciliter la mise en place des SAIC qui permettront aux universités de développer leurs activités de valorisation sans recourir à des solutions associatives et de trouver des solutions pour la gestion de leurs projets européens et de leurs contrats industriels ;

- la sensibilisation systématique des chercheurs aux enjeux de la propriété industrielle, mesure proposée au niveau communautaire par la Commission.

4. Les initiatives des acteurs et opérateurs nationaux

On a assisté à un effort positif de regroupement des organismes lorsqu'il s'est agi de définir des accords types de consortium afin de faciliter la constitution de dossiers de propositions par les équipes candidates à la coordination de projets intégrés ou de réseaux d'excellence. Parallèlement à l'**objectif d'excellence scientifique** autour duquel sont structurés les projets soumis à la sélection, la recherche de solutions en matière de gestion, adaptées au management d'ensembles vastes et pérennes a posé un défi aux opérateurs français.

■ ■ Un volontarisme dispersé, une concertation insuffisante

Le foisonnement ou la diversité des stratégies adoptées ont peu bénéficié de rapprochements, voire de coopérations interorganismes. Le regroupement de compétences pour la production des accords types de consortium n'aura pas connu de prolongements dans le sens d'une mutualisation des expériences en matière de gestion. Certes des échanges ont eu lieu entre quelques grands établissements comme le CNRS, l'INRA et l'INSERM, en amont de la recherche de dispositifs de gestion, mais ces échanges n'ont été, semble-t-il, ni systématiques, ni durables. Suivre de loin les expériences des autres pour en tirer un profit éventuel n'est pas coopérer. Aussi, la « libre action » des laboratoires présente-t-elle une image peu lisible, peu cohérente des initiatives françaises.

Les difficultés budgétaires et comptables du début d'exercice, fortement ressentis par les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), ont eu des effets curieusement contradictoires : si, pour de nombreux laboratoires, la conjoncture les a incités à s'inscrire dans une démarche

positive afin d'espérer recueillir des moyens financiers complémentaires d'origine communautaire, elle a conduit au contraire d'autres à adopter une attitude de repli en direction de produits contractuels hexagonaux plus sûrs. Mais les motivations des uns comme celles des autres tendent à méconnaître les objectifs les plus ambitieux du programme-cadre, fondés sur ce que le commissaire européen chargé de la recherche nomme une « politique de l'excellence » en l'opposant au principe du « juste retour ».

■ ■ Le choix des structures de gestion est marqué par la diversification

La règle générale dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) consultés est de laisser le choix aux scientifiques entre différentes formules (gestion interne, filiale, CDC...). Le CNRS, l'INSERM, l'INRA et l'INRETS ont développé des dispositifs relevant de filiales de ces organismes.

Dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), lorsqu'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC) est en place, il va, dans la majorité des cas gérer les projets européens : il offre une concentration des compétences, permet une maîtrise de la gestion, notamment en termes de réponse aux obligations fiscales, une maîtrise des retombées du projet (valorisation, propriété des résultats) et une souplesse d'embauche et de gestion. Quelques cas de recours à des filiales et à des associations ont été observés. Les promoteurs de sept ou huit projets, portés par des UMR pour la plupart, ont choisi d'en confier la coordination à la Caisse des dépôts et consignations ¹.

1. L'option consistant à faire appel à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en vue d'assurer la coordination de certains projets européens a été approfondie. Un cahier des charges a été établi et transmis à la CDC. Il prévoyait quatre types de prestations :

- 1 - aide au montage de projet ;
- 2 - fonctions de coordination ;
- 3 - appui au management administratif et budgétaire du consortium ;
- 4 - conduite d'éventuelles activités complémentaires confiées par le consortium. Après accord, la Caisse a mis en place une équipe « projet » (un responsable de l'opération, un juriste, un responsable administratif pour l'écriture des procédures, un informaticien pour le « plan d'affaires glissant », un contrôleur de gestion, un spécialiste des questions de valorisation).

■ ■ Les différents modèles de coûts présentent des implications financières et des difficultés de mise en œuvre

C'est le modèle du coût complet avec coûts indirects réels (FC) qui paraît le plus avantageux pour les universités françaises, dont les personnels titulaires sont mis à disposition gratuitement et sans affectation par l'État. En effet, ce modèle ainsi que celui du coût complet avec coûts indirects forfaitaires (FCF) sont tous deux avantageux par rapport au modèle du coût additionnel avec coûts indirects forfaitaires (AC), dès lors que le montant des frais de personnels titulaires intervient pour plus de 50 % du montant total : ils permettent en effet, la prise en charge par la Commission de 50 % de ces frais, alors que le modèle AC ne prend en compte que les personnels embauchés spécifiquement pour la réalisation du projet. Seul le modèle FC permet la prise en compte des charges indirectes réelles qui sont en règle générale d'un montant très supérieur aux 20 % retenus dans les deux autres modèles.

Cette question constitue un véritable enjeu pour le financement de certains projets. Dans les cas où elle n'a pas trouvé de règlement satisfaisant, elle doit être très rapidement prise en charge par la direction des établissements et par leur[s] tutelle[s].

S'il est en général aisé pour un établissement d'identifier la part des charges spécifiques à un contrat de recherche, l'application du modèle du coût complet avec coûts indirects réels (FC) nécessite toutefois de résoudre **le problème difficile du calcul et de la justification des charges indirectes** induites par le projet au sein de l'établissement. En effet, en général, l'organisation comptable et les logiciels de comptabilité dont disposent les établissements, particulièrement les universités, ne permettent pas de calculer ces charges pour les affecter de manière précise et incontestable au projet.

Toutefois certaines universités ont pu avancer concrètement dans cette démarche, notamment à l'occasion de la création de leur service d'activités industrielles et commerciales ¹, dont la mise en place est de nature à permettre la clarification des procédures et des circuits financiers, indispensable à la

1. *Guide de l'implantation d'un SAIC* réalisé par le comité de pilotage de la mise en place des SAIC en janvier 2003.

maîtrise du calcul et de la justification des coûts, quelle que soit la méthode retenue.

Aucune approche approximative ou en termes forfaitaires n'est admise par la Commission européenne pour l'identification du montant des charges directes. Compte tenu du poids que représentent les charges de personnel dans les coûts directs des activités de recherche, quelles qu'elles soient, la justification du temps que les chercheurs et les autres personnels consacrent à l'exécution d'un contrat doit reposer sur des bases solides et incontestables.

Afin d'accompagner les établissements dans leur démarche, il apparaît essentiel et urgent que soit mis en place au niveau national, sous l'égide du ministère, un groupe d'analyse et de réflexion chargé, à partir de la mise en commun des diverses réflexions et démarches menées dans de nombreux établissements, de fournir le cadre et les outils méthodologiques nécessaires à la définition et à la mise en œuvre d'une méthode de calcul des coûts de la recherche.

5. Des problèmes toujours en suspens

■ ■ Plusieurs solutions autoriseraient des décharges partielles en faveur d'enseignants chercheurs assurant la fonction de coordonnateurs

Certaines solutions nécessitent **des modifications réglementaires ou statutaires**. D'autres correspondent simplement à des dispositions pouvant être mises en œuvre rapidement. Il est vrai que, si la modulation de service pouvait se faire au niveau de l'établissement, cette question serait réglée localement :

– rattachement des coordonnateurs de projets au CLORA¹, en position statutaire de délégation, la compensation due à l'université en raison de la perte induite de potentiel étant prélevée sur le contrat. Cela suppose que le CLORA acquière la personnalité morale, sauf à considérer que c'est auprès de l'organisme qui gère le CLORA (la chambre de commerce française en Belgique) que serait attribuée la délégation ;

1. Club français des organismes de recherche associés.

- utilisation d'un des textes qui prévoient une prime substituable en décharge, la prime pour charge administrative convenant mieux que celle pour responsabilité pédagogique. Il n'y a pas de texte nouveau à prendre mais simplement une décision d'attribution de prime par le conseil d'administration de l'université ;
- inclusion de ce type de fonction dans celles ouvrant droit à la prime de recherche et d'encadrement doctoral : cette prime pourrait être partiellement convertible en décharge. Cette solution, plus visible, marquerait l'importance du sujet aux yeux de la communauté scientifique ;
- inclusion de la fonction de coordonnateur de réseaux dans celles qui ouvrent droit comme les directeurs d'UFR à une décharge statutaire qui pourrait être d'un tiers. Cela suppose une modification du décret statutaire de 1984 et aurait une valeur symbolique forte.

■ ■ La gestion des ressources humaines devra être adaptée aux enjeux et aux projets communautaires

Le régime de recrutement de contractuels de droit public et de droit privé, attachés à l'exécution de projets européens, devrait être reconsidéré. Les partenaires anglo-saxons bénéficient d'une grande latitude de recrutement de contractuels pendant la durée d'exécution des projets européens. Les ressources du droit français en la matière sont très restrictives. Les conditions juridiques et administratives permettant un tel recrutement sur des durées contractuelles allant jusqu'à cinq ans devraient être examinées systématiquement.

Les possibilités offertes par l'article D 121-2 du Code du travail pour la signature de contrats à durée déterminée peuvent être mieux utilisées. Parmi les secteurs d'activité dans lesquels des contrats à durée déterminée peuvent être conclus à la place de contrats à durée indéterminée, en raison du caractère par nature temporaire de ces emplois, figure la recherche scientifique « réalisée dans le cadre d'une convention internationale, d'un arrangement administratif international pris en application d'une telle convention, ou par des chercheurs étrangers résidant temporairement en France ». L'application de cette disposition permettrait aux associations et aux sociétés de droit privé, filiales d'établissements publics, de recruter sur CDD des cadres pour assurer notamment la gestion des projets européens.

■ ■ Les unités mixtes de recherche (UMR) présentent une complexité particulière

Les unités mixtes de recherche (UMR), entités recouvrant des regroupements scientifiques n'ayant pas de personnalité juridique propre mais correspondant au périmètre effectif d'un laboratoire, constituent, tant au niveau de leur cadre statutaire que de leurs modes de gestion, un cas à part parmi les entités de recherche et d'enseignement de l'Union. La mécanique bruxelloise a du mal à les intégrer dans ses outils de suivi. Il faut à l'occasion des vagues de contractualisation, normaliser la gestion des UMR et pacifier les débats internes que certaines connaissent de façon quasi permanente. L'affichage d'un taux important de ressources propres s'est imposé au fil des ans comme un des critères d'excellence en matière de gestion d'un établissement bénéficiant par ailleurs de subventions de l'État. Cette situation a abouti à une forte concurrence en ce domaine entre les universités et les organismes de recherche, partenaires par ailleurs sur bien des plans. Aussi la volonté de chacun des membres des UMR d'apparaître comme signataire des conventions ou contrats n'est-elle pas étrangère au souci d'abonder la dotation en ressources propres de son établissement.

La mission de l'IGAENR estime qu'il faut faire évoluer le statut des UMR pour deux raisons essentielles : l'obligation de recueillir l'ensemble des signatures des partenaires pour la validation d'un acte contractuel rallonge considérablement les délais de son entrée en vigueur, la question du choix de l'établissement gestionnaire des crédits de l'UMR.

S'agissant de la gestion des contrats, une démarche simple et de droit commun pourrait être une délégation de signature de l'ensemble des membres de l'UMR à son directeur pour signer en leur nom les conventions et contrats inférieurs à un seuil à définir.

Pour effectuer le choix de l'établissement gestionnaire des crédits, il semble que le critère le plus objectif puisse être fondé sur la part du financement, affectée par chacun des membres de l'unité, aux salaires des personnels permanents ou non, au fonctionnement et aux investissements. Le plus gros contributeur devrait en toute logique être le gestionnaire de l'UMR, sauf accord exprès des partenaires sur un autre choix. Il va sans dire que l'absence de responsable effectif ou de mandataire

chargé de la gestion de chaque UMR renforce les lourdeurs administratives du système et alimente l'incompréhension de nos partenaires européens.

Pour la certification et la justification des coûts, la solution **où toutes les entités juridiques**, au sein de l'UMR, **sont contractantes** est la plus complète et la plus sûre du point de vue juridique, mais elle présente l'inconvénient d'être d'une application extrêmement lourde. Quand il n'y a qu'un seul interlocuteur de la Commission désigné pour la gestion du projet, deux options sont possibles :

- les différentes entités juridiques ont souscrit un engagement préalable de mise à disposition de ressources ; dans ce cas, les autres participants sont considérés comme des « tiers mettant des ressources à disposition dans le contrat » et leurs coûts sont éligibles au contrat selon le modèle de calcul qu'ils adoptent. Le gestionnaire commun du contrat est le **récipiendaire** des moyens des autres entités et non leur représentant. Il sera cependant responsable de la certification et de la justification de l'ensemble des coûts du projet. La mise en œuvre de cette solution suppose que l'engagement soit réellement préalable, inscrit par exemple dans le contrat quadriennal de recherche des établissements concernés, cette condition impliquant une anticipation effective de l'activité des différents partenaires sur quatre années, ce qui actuellement est relativement complexe à envisager ;
- les différentes entités juridiques parties prenantes signent un accord donnant mandat de gestion du projet à l'une d'entre elles, accompagné d'un mandat individuel de gestion interne à l'UMR, signé par chacune des entités non gestionnaires. Elles adressent ces pièces à la Commission. Dans ce cas, seule l'entité gestionnaire recevra les fonds et les répartira ensuite, mais à la différence du schéma précédent, s'il n'y a pas unité de choix des modèles de coûts, chaque entité devra établir ses coûts, les certifier et les justifier.

■ ■ Les structures de gestion doivent être rendues réellement opérationnelles

■ *Le recrutement de professionnels de l'Europe communautaire*

La complexité des opérations relevant des nouveaux instruments du PCRDT, inscrites dans la durée contrairement aux

programmes-cadres précédents, implique la constitution d'un réseau des professionnels en charge de ces fonctions, demeurant en contact avec leurs homologues d'autres pays partenaires. Le CNRS a recruté à cet effet sur CDD pour un an renouvelable **une quinzaine d'ingénieurs de projets européens**, chargés chacun d'un portefeuille de quatre à six projets. Ils viennent en appui des services de partenariat et de valorisation des délégations régionales et des chargés d'affaires communautaires des départements scientifiques du Centre. Cette initiative devrait être étendue et les institutions concernées devraient être invitées à définir le profil de ces cadres (expérience requise, mode de recrutement, niveau de rémunération, cahier des charges). Ce profil pourrait être attractif pour des fonctionnaires européens désireux de poursuivre une carrière en France.

Des compétences en matière européenne existent déjà dans les organismes et les universités aussi bien dans la sphère scientifique que dans celle de la gestion. Un réseau Europe a fonctionné durant dix ans au CNRS avant d'être fusionné avec celui de la valorisation. Chaque institution a créé, soit des pôles européens, soit des correspondants Europe. Des scientifiques sont devenus de bons praticiens de la réglementation européenne et des relations avec les différentes directions générales de la Commission. Ces initiatives se sont développées afin de répondre à des besoins locaux sans que les structures centrales de l'État proposent un cadre général et n'attribuent des moyens d'action. Cette organisation a pu fonctionner avec une certaine efficacité à l'occasion des premiers programmes-cadres. Elle doit se charpenter davantage pour le 6^e PCRDT : l'édification d'un espace européen de la recherche est une orientation plus lourde, inscrite dans la durée, qui requiert la mise en place d'un réseau de professionnels disposant au sein du ministère de la Recherche d'un relais efficace d'information, d'aide à la mise en place de consortiums et de conseil.

Pour constituer ce réseau, deux profils se dégagent :

- le scientifique spécialiste du montage de projet, souvent ancien expert à Bruxelles, connaissant bien les responsables des services concernés de la Commission, disposant de contacts dans le monde universitaire européen, parlant anglais ;
- le juriste européen, spécialiste des questions de propriété industrielle et intellectuelle, bilingue français/anglais, bon connaisseur des pratiques administratives des EPST et des universités.

Il serait souhaitable que des professionnels senior puissent être recrutés sur des contrats de cinq ans avec possibilité de prolongation et à des niveaux de rémunération suffisamment attractifs pour accueillir, par exemple, des Français en poste à Bruxelles et dont nos organisations auraient tout intérêt à bénéficier du savoir-faire. Or, actuellement, rien n'est fait pour faciliter le retour en France de ces compétences qui n'ont d'autre solution que de poursuivre une carrière à la Commission, alors même qu'ils souhaiteraient, pour certains, revenir au sein de structures européennes mises en place par des organismes français.

■ *Les actions de formation*

Les problèmes liés au recrutement de professionnels des activités communautaires ne sauraient faire perdre de vue l'intérêt de développer des actions de formation et d'information consacrées à l'apprentissage des personnels scientifiques, techniques et administratifs impliqués dans l'accès aux procédures communautaires : connaissance des institutions de l'Union européenne et des services de la Commission, éléments de *benchmarking*, connaissance des instruments du programme-cadre et des critères d'évaluation, préparation des dossiers de proposition, consultation et suivi des bases de données communautaires. De telles actions connaissent un fort développement grâce à la multiplication des réunions d'information sur les thèmes du 6^e PCRD et ses modes de gestion qui doivent beaucoup à l'activité du réseau des points de contacts nationaux et aux meilleurs services internet, nationaux ou propres aux établissements. Cette dynamique doit être soutenue et entretenue sur le long terme pour porter ses effets non seulement dans les rangs de la recherche publique, mais également auprès des PME-PMI, à l'égard desquelles les pouvoirs publics, les organismes consulaires et les groupements professionnels ont des obligations. L'espace européen de la recherche se construira par une action durable conduite auprès des opérateurs.

■■ **Le sort des projets non sélectionnés par la Commission**

Certains des projets, plus particulièrement ceux déposés par des équipes françaises candidates à la coordination de

réseaux d'excellence et de projets intégrés, ont exigé un travail important de préfiguration pour la constitution notamment de consortiums de partenaires nationaux et européens. Leur rejet peut être fondé dans certains cas sur des insuffisances en matière de formalisme administratif et financier et ne remet pas nécessairement en cause leur qualité scientifique. Il est impératif que les établissements publics et leurs tutelles puissent veiller aux suites à apporter aux meilleurs projets qui n'auraient pu passer le cap de la sélection communautaire et fassent preuve à cet effet d'esprit d'innovation. Le problème ainsi posé ne relève pas seulement des intérêts de la politique scientifique nationale mais également de la valorisation des ressources humaines. Cette interrogation inclut aussi les projets déposés par les PME-PMI dont la part de risque pris en soumissionnant a des conséquences d'une autre nature que celles résultant de la participation des équipes publiques.

Ce problème n'appelle pas une solution unique, mais l'absence de soutien financier de la part des autorités communautaires ne saurait avoir pour effet de disqualifier les efforts de structuration entrepris par les participants, efforts qui correspondent à la **valeur ajoutée européenne** que les promoteurs du 6^e PCRDT entendent développer. Il faut s'attacher à mettre en valeur la démarche des porteurs de projets, qu'ils aient été ou non sélectionnés, et la porter au crédit des équipes correspondantes, tout particulièrement celles qui ont soumissionné au titre de coordonnatrices de projets relevant des nouveaux instruments du PCRDT.

6. Conclusion : du 6^e au 7^e PCRDT

Si les enjeux des nouveaux instruments du 6^e PCRDT visant la structuration de l'espace européen de la recherche semblent avoir été compris par la majorité des opérateurs français, la démarche dont ces instruments procèdent et les procédures qui leur sont attachées suscitent encore un certain nombre de réserves, même parmi ceux qui manifestent une attitude globalement positive et volontariste à l'égard des objectifs communautaires. Ces avis ne datent toutefois pas tous du lancement du 6^e PCRDT et le programme-cadre a su faire naître une

dynamique. La participation des équipes française à l'appel à manifestations d'intérêt, lancé en mars 2002, est significative (9 % de propositions françaises).

Les avis critiques les plus souvent exprimés se regroupent autour des points suivants :

- après une consultation ouverte sur les programmes et les thèmes de recherche, la préparation du PCRDT est confisquée aux scientifiques pour aboutir à une combinatoire sophistiquée, mise au point par les diplomates et les **eurocrates** ;
- les thèmes prioritaires de recherche ne correspondent pas tous aux préoccupations scientifiques telles qu'elles se dessinent à moyen ou long terme ;
- les nouveaux instruments du programme-cadre, réseaux d'excellence et projets intégrés, constituent des dispositifs d'une grande lourdeur, tant du point de vue de l'activité scientifique que des modes de gestion ;
- la date tardive à laquelle ont été apportés par la Commission les éclaircissements sur le contrat type et sur les modèles de coûts s'est répercutée sur le retard mis à définir les accords types de consortium ; ces retards accumulés ont pénalisé la rédaction des dossiers de premières propositions ;
- les tutelles ainsi que les services fonctionnels des établissements publics ont été peu actifs dans un premier temps pour orienter les choix des opérateurs en matière de gestion, même s'ils se sont ensuite rattrapés ;
- les actions du programme-cadre profitent surtout aux équipes les plus expérimentées, c'est-à-dire à celles qui tirent leur expérience des programmes-cadres antérieurs, et ne laissent que peu de chances aux nouveaux candidats ou aux PME-PMI qui ne bénéficient pas de telles ressources¹ ;
- en dépit de la publication par la Commission européenne des critères d'évaluation et de notation adoptés par ses experts, la sélection des projets de recherche fait appel à des paramètres extérieurs à l'appréciation de l'excellence scientifique, qui ne sont ni transparents ni maîtrisables, ou bien récompense les *lobbyists* les plus actifs et les mieux introduits ;

1. Le rapport d'évaluation publié en 2000 par le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER) sur le 4^e PCRD et le lancement du 5^e programme-cadre formulaient d'ailleurs déjà une remarque du même ordre : voir *La France dans l'espace scientifique et technique européen*, La Documentation française, mars 2000, page 145.

– le cloisonnement des services de la Commission se traduit par des divergences d'interprétation sur certaines dispositions du programme-cadre.

En dépit de ces critiques souvent entendues, l'IGAENR a pu constater la diversité des solutions retenues par les établissements comme support de gestion des projets de consortium, les travaux effectués sur le calcul des coûts, l'activité intensive menée par la plupart des points de contacts nationaux sur les thématiques, et coordonnée par la Mission des affaires européennes de la direction de la technologie (MJENR), les ambitions affichées par certains grands organismes à l'égard de l'espace européen de la recherche. L'action communautaire en matière de RDT est bien un levier pour structurer les appareils nationaux de recherche et de développement technologique des États participants ainsi que leur relations mutuelles.

Six orientations paraissent fondamentales pour l'action à venir :

- le renforcement de la concertation interorganismes notamment à l'occasion de la définition des projets d'accords types de consortium ;
- la montée en puissance de la participation des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur aux actions communautaires de RDT ;
- l'amélioration des règles de gestion contractuelle au sein des unités mixtes de recherche ;
- les solutions à apporter aux différents écueils législatifs et réglementaires signalés, afin d'assouplir les conditions de gestion de projets pluriannuels ;
- l'effort important à mener pour faciliter l'accès des PME-PMI françaises aux actions de recherche et d'innovation de la Communauté, ainsi qu'aux partenariats et aux réseaux européens ;
- l'attention à porter aux convergences entre les mesures du plan national Innovation et les actions communautaires de soutien aux investissements en R&D des entreprises.

Ces orientations doivent aussi être considérées déjà dans la perspective du 7^e PCRDT ¹ qui se situera dans le contexte de

1. La préparation du 7^e PCRDT intègre d'ores et déjà un débat animé sur la création d'un « Conseil européen de la recherche » chargé en particulier de renforcer la prise en compte au niveau communautaire de la recherche fondamentale (un rapport du groupe d'experts sera finalisé le 17 novembre 2003 pour être remis et discuté au Conseil des ministres de l'Union européenne en décembre 2003).

l'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq États membres, avec de nouveaux partenaires de droit, déjà largement associés aux programmes-cadres précédents et représentant un potentiel scientifique et technologique considérable. Le projet de constitution européenne qualifie la recherche, le développement technologique et l'espace (article I-13) au rang des domaines de compétence partagée entre l'Union et les États membres. Le PCRDT est un des terrains privilégiés, mais non le seul, de ce partage de compétences. Tout porte à penser que la France saura de mieux en mieux l'investir si elle parvient à surmonter ses faiblesses, en particulier l'insuffisance d'anticipation. Les projets les plus ambitieux peuvent trébucher sur des obstacles réglementaires ou logistiques dont on a sous-estimé l'incidence. La construction de l'espace européen de la recherche requiert de la part de ses acteurs innovation et souplesse : cet enjeu est lié aussi à la politique de modernisation de l'État.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

La gestion des personnels enseignants du second degré : mouvement, remplacement, formation	5
---	----------

Propos introductif	7
-------------------------------------	----------

<i>Chapitre 1</i> Bilan de la mise en œuvre de la gestion académique du mouvement national des personnels enseignants des lycées et collèges	11
---	-----------

1. Les principales modifications structurelles	11
--	----

• <i>La procédure déconcentrée</i>	11
--	----

• <i>Ces opérations se déroulent en deux phases</i>	13
---	----

• <i>Une procédure qui s'est ajustée au cours des années</i>	14
--	----

2. Les éléments les plus saillants dans le bilan des trois premières années	15
--	----

• <i>Au niveau national : l'amélioration de la gestion prévisionnelle, l'émergence d'une fonction de pilotage par l'administration centrale et l'anticipation du calendrier</i>	15
---	----

• <i>La gestion du nouveau dispositif déconcentré : un des éléments du développement de la gestion des ressources humaines.</i>	18
---	----

• <i>La phase intra-académique du nouveau dispositif : un rôle plus déterminant joué par l'échelon académique.</i>	18
--	----

• <i>De réelles avancées dans la gestion qualitative</i>	21
--	----

• <i>Une plus grande synergie entre l'ensemble des parties concernées</i>	23
---	----

• <i>Le point de vue exprimé par les personnels et leurs organisations syndicales : des efforts réels d'organisation de la part de l'administration, mais une place faite, désormais, à l'aléatoire</i>	25
---	----

3. Perspectives et propositions : « augmenter l'espace des possibles »	27
• <i>La régulation du mouvement interacadémique : une responsabilité demeurant essentielle pour le niveau national</i>	27
• <i>Quelles simplifications ou quels aménagements envisager : convenir de nouvelles règles ?</i>	30
• <i>Déconcentrer le recrutement au niveau académique ou à une échelle pluriacadémique : une perspective actuellement peu envisageable mais sur laquelle une réflexion pourrait être engagée</i>	35
4. Conclusion	36
Chapitre 2 Le remplacement des personnels enseignants du second degré	39
1. Un problème récurrent et de plus en plus sensible pour l'opinion	39
• <i>Un problème récurrent</i>	39
• <i>Un problème de plus en plus sensible pour l'opinion</i>	42
2. Le traitement actuel du remplacement : une première amélioration	43
• <i>Le remplacement de plus de quinze jours : des dispositifs en évolution</i> ..	43
• <i>Un dispositif plus efficace pour un rendement trop onéreux</i>	51
3. Les absences de courte durée : le véritable point d'achoppement du dispositif	53
• <i>Le remplacement de ces absences relève depuis 1998 de la responsabilité des chefs d'établissement</i>	53
• <i>La masse des absences de courte durée non remplacées ne fait pas l'objet d'un suivi précis</i>	53
• <i>Les efforts réels entrepris en 1998 pour réduire les absences des enseignants du fait de l'institution se sont progressivement effilochés</i>	54
• <i>Ce sont les absences non remplacées comprises entre une semaine et quinze jours qui alimentent, dans l'opinion publique, le sentiment que le dispositif général du remplacement fonctionne mal</i>	54
• <i>La vaste palette de possibilités de remplacement ouvertes aux chefs d'établissement depuis 1998 a été peu exploitée</i>	54
• <i>Les enseignants, mais aussi certains chefs d'établissement, paraissent persuadés que le remplacement n'est pas leur affaire</i>	55
• <i>Les rectorats ont des approches diverses quant au remplacement de courte durée</i>	56
• <i>Le postulat d'une efficacité plus grande de la gestion de proximité doit être réaffirmé</i>	56

4. Les propositions	60
• <i>Prévenir les absences</i>	60
• <i>Mieux couvrir les absences</i>	60
• <i>Améliorer la qualité de l'enseignement en cas de remplacement par la prise en compte de trois propositions</i>	62
• <i>Faire droit à la demande de transparence des partenaires</i>	62
• <i>En interne : des outils partagés, un contrôle mieux affirmé</i>	63
5. Conclusion	63

Chapitre 3 La formation initiale et continue des maîtres 67

1. À système de formation constant, la qualité des maîtres pour l'avenir n'est pas garantie	67
• <i>Une conceptualisation insuffisante et une multiplication d'injonctions</i>	67
• <i>Un temps de formation initiale de type 4+1 fortement déséquilibré au détriment des aspects non strictement « académiques » de la formation</i>	68
• <i>Une formation en cours de carrière à la recherche d'elle-même</i>	69
2. La recherche de la qualité implique de repenser à l'avenir parcours de formation initiale, formation en cours de carrière et responsabilités de l'État employeur	70
• <i>Pour une réorganisation des parcours de formation initiale, donnant à la formation plus de temps au service d'une meilleure qualité finale</i>	70
• <i>Une nouvelle donne pour la formation en cours de carrière</i>	73
• <i>L'État doit mieux assumer ses responsabilités d'employeur</i>	75

DEUXIÈME PARTIE

Les élèves en difficulté : diversité des dispositifs et des politiques mises en œuvre 77

Chapitre 1 Les dispositifs relais et l'École ouverte	79
1. Deux dispositifs qui ont en commun l'objectif de réconcilier l'élève avec l'école	79
2. Un lancement à chaud d'École ouverte, un long mûrissement des dispositifs relais	80
3. Deux dispositifs, très diversement implantés, dont le développement appellera des objectifs ciblés, académie par académie	82

4. Un public de plus en plus brassé à École ouverte, de jeunes toujours en situation très difficile dans les dispositifs relais	83
5. Un développement qui passe d'abord par une optimisation de l'existant.....	84
6. Un engagement insuffisant de professionnels de l'éducation, compensé par l'apport précieux des aides-éducateurs ou pour École ouverte par un recours parfois excessif à la sous-traitance.....	85
7. La nécessité d'un pilotage national unique, d'un pilotage académique renforcé (pédagogie, GRH), d'une approche collective par bassin de formation des élèves en difficulté	87
8. Des internats relais qui requièrent circonspection	88
9. Des préconisations pour École ouverte.....	88
10. ... et pour les dispositifs relais	89
 Chapitre 2 Les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA)	91
1. La politique nationale et le pilotage	91
• <i>La politique nationale</i>	91
• <i>Le pilotage académique</i>	92
• <i>Le pilotage par l'établissement</i>	93
2. Les élèves.....	93
• <i>Les variables des affectations des élèves en EREA.</i>	93
• <i>La typologie des élèves</i>	94
• <i>Les résultats aux examens et l'insertion professionnelle.</i>	95
3. Les EREA entre l'internat et la vie scolaire	96
• <i>L'internat au cœur ou à la marge ?</i>	96
• <i>L'internat est-il « éducatif » ?</i>	97
• <i>La vie scolaire en EREA.</i>	97
• <i>La dimension culturelle de l'internat éducatif</i>	98
4. Quel avenir pour les EREA accueillant des élèves en difficulté scolaire et sociale ?	98

Chapitre 3 L'internat scolaire public : tirer les leçons du terrain pour offrir une solution alternative	101
1. Considérations préalables	101
2. Les observations du terrain dans le cadre de l'enquête .	103
• <i>Le bilan des établissements observés : une évolution qui n'est pas encore à la mesure des enjeux</i>	103
• <i>L'accompagnement de la relance de l'internat : instances de l'Etat et collectivités territoriales</i>	106
Chapitre 4 Les politiques éducatives interministérielles.	109
1. Une réalité qui s'est imposée progressivement.	111
• <i>Une « politique éducative locale » à caractère interministériel</i>	111
• <i>Des évolutions dans la prise en charge de « l'éducatif » par l'éducation nationale</i>	113
2. Un impact significatif, des effets positifs	114
• <i>Un impact quantitatif relativement important</i>	114
• <i>Des effets plutôt positifs</i>	115
3. Douze recommandations pour relever un double défi. . .	120
• <i>Améliorer l'efficacité des actions</i>	121
• <i>Adapter l'organisation et les modes de fonctionnement des services déconcentrés du ministère.</i>	123
• <i>Organiser une réflexion sur le thème « L'éducation, ses territoires, ses partenaires »</i>	124
• <i>Proposer à nos partenaires ministériels de simplifier et de compléter les dispositifs actuels</i>	124
• <i>Organiser la mise en œuvre de cette politique et de ses développements.</i>	127
4. Conclusion générale	127

TROISIÈME PARTIE

L'enseignement supérieur et la recherche. . . 129

Propos introductif

 131

Chapitre 1 Enseignants chercheurs : le renouvellement des générations.	133
---	-----

1. Analyse des départs et des conditions de remplacement des enseignants chercheurs	134
• <i>Les deux fonctions essentielles de l'université, recherche et enseignement, obéissent à deux logiques contradictoires.</i>	134
• <i>Une concurrence interne accrue va porter sur le recrutement des enseignants chercheurs et sur celui des étudiants</i>	136
2. Une approche par disciplines	139
• <i>Plusieurs difficultés se dressent au plan quantitatif pour évaluer les départs en retraite des professeurs et maîtres de conférences</i>	141
• <i>Pour l'évaluation des besoins globaux de recrutement, l'hypothèse opératoire retenue est celle d'une reconduction à l'identique.</i>	142
• <i>Le processus de qualification met en évidence une sélection impressionnante</i>	146
• <i>La production de thèses fait apparaître des évolutions inquiétantes</i>	149
3. Approche géographique	154
• <i>La répartition de l'enseignement supérieur est relativement inégale entre les académies et régions</i>	155
• <i>L'impact des départs des enseignants chercheurs sera très variable selon les régions.</i>	156
4. Les recrutements par académies vont s'en trouver affectés	160
• <i>La contradiction ne peut se résoudre qu'à un niveau où tous les domaines de recherche sont suffisamment représentés</i>	162
5. Conclusions	163
Chapitre 2 L'administration de la recherche	165
1. Le développement de la recherche dans la politique des établissements	165
2. L'organisation interne des universités	167
• <i>Les instances politiques</i>	167
• <i>Des instances, des instruments et des méthodes qui traduisent une volonté forte de fédérer les actions de recherche</i>	167
• <i>Les structures administratives</i>	171
3. La valorisation de la recherche et les transferts de technologie	174
• <i>La volonté de resserrer les liens avec le monde de l'entreprise se lit d'abord dans les structures.</i>	174
• <i>La valorisation implique la mise en synergie des différentes actions engagées</i>	175

• <i>La mise en place de formations pour les doctorants et les enseignants chercheurs.</i>	176
4. La gestion des personnels et des moyens du secteur de recherche : des instruments d'action à utiliser plus systématiquement.	176
• <i>Les personnels de la recherche</i>	176
• <i>Les moyens en locaux et crédits</i>	177
5. Les contrats de recherche et leur gestion.	178
• <i>Observations préalables</i>	178
• <i>La gestion des contrats</i>	179
• <i>Les contrats gérés par les organismes de recherche</i>	184
• <i>Les contrats de recherche européens</i>	184
Chapitre 3 La gestion des actions du 6^e programme-cadre européen	187
1. Des clarifications ont été apportées par la Commission européenne	188
2. Un effort de clarification et de concertation a été aussi conduit en France	192
• <i>Des progrès ont été réalisés sur les modèles d'accord de consortium</i>	192
• <i>La mise en ligne à partir de décembre 2002 du portail Eurosfaireremplit deux objectifs principaux.</i>	193
• <i>Une intense activité d'information a eu lieu sur les programmes et actions du PCRDT de janvier à juin 2003.</i>	194
3. Les PME, le 6 ^e PCRDT et le plan national sur l'innovation	195
• <i>Le 6^e PCRDT comporte des mesures de soutien aux PME innovantes</i>	196
• <i>Le plan national Innovation permet des convergences avec les actions communautaires</i>	197
4. Les initiatives des acteurs et opérateurs nationaux	198
• <i>Un volontarisme dispersé, une concertation insuffisante</i>	198
• <i>Le choix des structures de gestion est marqué par la diversification</i>	199
• <i>Les différents modèles de coûts présentent des implications financières et des difficultés de mise en œuvre.</i>	200
5. Des problèmes toujours en suspens.	201
• <i>Plusieurs solutions autoriseraient des décharges partielles en faveur d'enseignants chercheurs assurant la fonction de coordonnateurs</i>	201
• <i>La gestion des ressources humaines devra être adaptée aux enjeux et aux projets communautaires</i>	202

- *Les unités mixtes de recherche (UMR) présentent une complexité particulière* 203
- *Les structures de gestion doivent être rendues réellement opérationnelles* 204
- *Le sort des projets non sélectionnés par la Commission* 206

6. Conclusion : du 6^e au 7^e PCRDT 207