

Inspection générale
de l'Éducation nationale

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Évaluation de l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Rapport à

Monsieur le ministre de l'Éducation nationale

Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

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

**Évaluation de l'école supérieure de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche**

Mars 2013

Daniel AUVERLOT
Frédéric CARLUER
Françoise HOSTALIER
Michel LEROY

Inspecteurs généraux de l'éducation nationale

Béatrice CORMIER
Hélène BERNARD
Marc BUISSART
Alain PERRITAZ
Isabelle ROUSSEL

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Une école en recherche de stabilité dans sa direction et ses missions	1
1.1. Quatre noms, trois statuts	1
1.2. Une succession rapide de directeurs	4
1.3. Des mutations importantes dans la formation statutaire qui ont changé radicalement le rôle de l'école	4
2. Des atouts incontestables.....	5
2.1. Des personnels compétents et motivés	5
2.2. Une situation financière saine.....	6
2.3. Un lieu de formation reconnu, en particulier pour la qualité des intervenants.....	7
2.4. Un centre de ressources très fonctionnel	7
2.5. Un site internet de qualité.....	8
2.6. Le réseau des écoles du service public	8
3. Des missions qui pourraient être mieux définies et un pilotage lointain du ministère	8
3.1. Un schéma stratégique mort-né	8
3.2. Le vade-mecum	9
3.3. Une contractualisation inexistante avec l'administration centrale	9
3.4. Un conseil d'orientation peu réuni et sans décisions stratégiques	9
3.5. Des réunions bilatérales avec les différentes directions ou services sans définition globale des priorités	10
3.6. Une absence de validation des formations	10
3.7. Des décisions de développement qui mériteraient réflexion.....	11

4. Un fonctionnement interne cloisonné et perfectible	11
4.1. Une communication interne à améliorer	11
4.2. Un département des formations scolaires et de l'innovation dont la cohérence doit être renforcée	12
4.2.1. <i>Des tensions dans le fonctionnement</i>	12
4.2.2. <i>Un monde à part : les personnels ATSS</i>	12
4.2.3. <i>Un exemple de bonne pratique : les formations relatives à la réforme du cadre budgétaire et comptable</i>	12
5. Un département des relations internationales et des partenariats trop isolé.....	13
5.1. Un jeune département en devenir	13
5.2. Une expertise à l'international à conforter, qui peut apporter une nouvelle dimension à l'ESEN	14
5.3. Des partenariats mal définis	14
5.4. Un réseau des écoles du service public insuffisamment connu et exploité par l'éducation nationale.....	14
5.5. Un vecteur de communication qui gagnerait à être connu, la collection « Profession Cadre ».....	15
5.6. Un département en quête d'objectifs clairs et d'un champ d'action accru.....	15
6. Les formations pour l'enseignement supérieur : une mission en plein développement	16
6.1. Un département de création récente	16
6.2. Des difficultés aujourd'hui en partie surmontées	17
6.3. De nouveaux enjeux	18
7. Une orientation décidée par l'ESEN : l'hybridation des parcours.....	19
7.1. Le principe.....	19
7.2. Des obstacles à surmonter	19
8. Un regret unanime : l'absence d'individualisation	20
8.1. Pas d'acquis de l'expérience pour les stagiaires.....	20
8.2. Un exemple de réussite : la différenciation chez les IEN premier degré	20

8.3.	L'ESEN devrait renforcer sa vigilance dans ce domaine	20
9.	Un rapport aux académies qui pourrait gagner en expertise et en pilotage	21
9.1.	Le rôle d'un service à compétence nationale.....	21
9.2.	Un suivi des académies qui gagnerait à être renforcé	21
9.3.	Le caractère national de la formation en jeu.....	21
	Conclusion	22
	Scénarios de développement et préconisations	23

Introduction

Dans le cadre de la mission consacrée au renforcement de l'attractivité des métiers de l'encadrement, reconduite cette année, les ministres ont souhaité ajouter l'évaluation de l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche¹. À la demande des cabinets, celle-ci fait l'objet d'un rapport distinct, dont les conclusions et les préconisations sont reprises dans le rapport consacré à l'attractivité des métiers d'encadrement. L'école de formation des cadres, sous ses différents noms, n'avait jamais fait l'objet d'une évaluation, pour laquelle il a fallu mettre en place un protocole. Six inspecteurs ont entendu pendant trois jours une grande partie des personnels de l'ESEN, ainsi que des personnels de direction reçus au concours 2011 en regroupement sur le site du Futuroscope. Les documents qui avaient été demandés à la direction ou qui ont été remis lors des entretiens ont permis de compléter leurs analyses. La direction générale des ressources humaines (DGRH) a été rencontrée à deux reprises. Deux visites en académie ont permis de comprendre plus précisément le rôle d'expertise et d'accompagnement de l'ESEN. Plusieurs ministères, des entreprises publiques, des groupes privés ont expliqué comment ils formaient leur encadrement supérieur. Une enquête auprès des inspecteurs stagiaires de la promotion 2012 a été réalisée.

L'ESEN a des atouts et des savoir-faire incontestables. Toutefois un véritable pilotage ministériel, la définition de missions claires, une clarification de son rapport avec les académies, une simplification de l'organisation interne, et une communication permettant à tous ses personnels de partager les mêmes objectifs seraient de nature à en renforcer la lisibilité, l'efficacité, et la plus-value.

1. Une école en recherche de stabilité dans sa direction et ses missions

L'ESEN est passée en quelques années du statut de centre de formation des cadres de l'enseignement scolaire à celui d'une sous-direction puis d'un service à compétence nationale, en charge de l'ingénierie de formation des cadres des ministères de l'éducation nationale, et de l'enseignement supérieur et de la recherche, intégrant au passage l'ancienne MIFOR (mission de la formation continue de la direction générale de ressources humaines).

1.1. Quatre noms, trois statuts

Quand l'école est inaugurée en 1997 sur le site du Futuroscope, à Chasseneuil-du-Poitou, à 12 km de Poitiers, elle est l'héritière du centre Condorcet situé à Paris, boulevard Bessières, et s'intitule « École supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'éducation nationale » (ESPEMEN). C'est alors une sous-direction du ministère qui a pour fonction la formation initiale et continue des personnels d'encadrement et personnels ATSS

¹ Depuis l'arrêté du 24 août 2011 le nom officiel est bien « École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche ». Toutefois nous avons retenu dans ce rapport l'ancien sigle, ESEN, pour « École supérieure de l'éducation nationale », qui est demeuré en usage.

(administratifs, techniques, sociaux et de santé). Elle perd immédiatement le nom d'ESPEMEN pour devenir le centre de « la sous-direction de la formation ».

En 2003, l'établissement devient l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), service à compétence nationale rattaché à la direction de l'encadrement du ministère de l'éducation nationale. Cette école a la caractéristique de n'être pas un établissement public, de ne pas avoir de corps professoral permanent et de ne dispenser ni certification ni diplôme. Ses personnels, rattachés à la DGRH, bénéficient à ce titre d'une prime d'administration centrale.

Ses missions sont définies par l'article 2 de l'arrêté du 29 avril 2003 :

« L'École supérieure de l'éducation nationale est chargée de la conception, du pilotage et de la mise en œuvre de la formation des personnels d'encadrement des services centraux et déconcentrés ainsi que des établissements publics relevant de la jeunesse et de l'éducation nationale. Elle a aussi pour mission de concevoir et d'organiser réflexions et échanges sur le système français d'enseignement et de formation, largement ouverts à ses partenaires, susceptibles de développer la connaissance et le rayonnement du système éducatif ».

Ainsi le texte pose deux missions : la première renforce la mission initiale en insistant sur « la conception, le pilotage et la mise en œuvre ». La deuxième est nouvelle et semble porter l'idée d'une sorte d'institut des hautes études de l'éducation nationale, dont l'idée remonte au Nouveau Contrat pour l'École en 1994 et qui a fait l'objet d'un pré-projet dans les années 2008-2009.

L'organigramme fixé dans le même arrêté est ainsi défini :

- Le département de la formation et des études, constitué par :
 - le bureau des études, des publications et des relations internationales ;
 - le bureau de la formation initiale et de l'adaptation à l'emploi ;
 - le bureau de la formation permanente et des sessions d'études.
- Le département de l'administration générale, constitué par :
 - le bureau des finances et de l'organisation ;
 - le bureau de la logistique et du service intérieur.

Le directeur de l'ESEN est nommé par le directeur de l'encadrement.

Le nouvel arrêté du 1^{er} août 2012 modifie radicalement à la fois le nom de l'école, ses missions, son organisme de rattachement et le statut de son directeur.

L'article 1^{er} fixe le nouveau nom de l'école :

« Il est créé un service à compétence nationale dénommé « École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ». Ce service est rattaché à la direction générale des ressources humaines ».

Si le nouveau nom figure sur les documents officiels émanant de l'école, le sigle correspondant (ESENESR) n'y figure pas et n'est pas du tout entré dans le langage courant de

l'éducation nationale. La présentation de l'école se fait toujours sous le sigle de l'ESEN, y compris sur le site internet officiel.

L'article 2 fixe des missions qui sont désormais étendues à l'enseignement supérieur :

« L'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est chargée de la conception, du pilotage et de la mise en œuvre de la formation des personnels d'encadrement pédagogiques et administratifs, des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des personnels des bibliothèques du ministère chargé de l'éducation nationale et du ministère chargé de l'enseignement supérieur, à l'exception de ceux gérés par le service de l'action administrative et de la modernisation. Elle concourt à des actions de réflexions et d'échanges sur le système français d'enseignement et de formation ».

La profonde mutation de la formation statutaire, qui sera décrite ci-dessous, diminuant de fait le rôle de l'ESEN, mène à un élargissement des missions de formation initiale et continue. En particulier, elle étend le champ de l'intervention de l'ESEN à l'enseignement supérieur. Le vote de la loi sur les libertés et responsabilités des universités (LRU) en 2007 a entraîné une large réflexion sur la professionnalisation de l'encadrement dans les universités, et l'ESEN en apparaît comme un acteur privilégié, dans un domaine qu'elle découvre et où elle se retrouve en concurrence de fait avec l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE). On peut aussi s'interroger sur l'articulation de ses missions avec celles de l'ENSSIB (école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques), en charge notamment de la formation des personnels des bibliothèques.

Il faut aussi relever que la deuxième mission de 2003 est minorée dans le texte de 2012. Là où l'ESEN devait concevoir et organiser les réflexions et les échanges, elle est désormais chargée de « concourir à des actions de réflexions et d'échanges ».

Le directeur de l'école devient chef de service et il est nommé sur proposition des deux ministres.

L'organigramme de 2012 est à comparer à celui de 2003. L'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche comprend :

- le département des formations de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le département des formations de l'enseignement scolaire et de l'innovation ;
- le département des relations internationales et des partenariats ;
- le secrétariat général, comprenant, outre la cellule informatique, la cellule communication et qualité et la cellule gestion des ressources humaines :
 - le bureau des affaires financières,
 - le bureau de l'accueil des stagiaires, du patrimoine immobilier et du service intérieur.

La formation initiale et continue de l'enseignement scolaire est regroupée dans un même département ; le département des formations de l'enseignement supérieur et de la recherche est une création et il est cité en tête de liste.

1.2. Une succession rapide de directeurs

Depuis 1997, sept directeurs se sont succédé à la tête de l'ESEN, soit une durée moyenne d'un peu plus de deux ans dans le poste :

- Joseph Mulet, IA-IPR : 1997-1999 ;
- Jean-Michel Bonnard, IA-IPR : 1999-2002 ;
- Armelle Moreau, IA-IPR : 2002-2003 ;
- Bernard Dizambourg, professeur des universités : 2003-2006 ;
- Jean David, IGEN : 2006-2008 ;
- Pierre Polivka, IGEN : 2008-2011 ;
- Denis Boullier, IGEN : 2011-2013.

Quatre directeurs de l'encadrement ont eu la tutelle de l'ESEN, puis deux DGRH. Les personnes interrogées à l'ESEN et qui sont là pour une partie d'entre elles depuis longtemps ont pu se sentir déstabilisées par cette succession de directeurs dont les objectifs, le positionnement stratégique et les méthodes de travail ont pu être très différents.

Ces évolutions considérables en quinze ans, ajoutées à un rythme de renouvellement des directeurs tous les deux ans, font qu'aujourd'hui l'ESEN n'est pas complètement stabilisée et tente de poursuivre son travail dans la continuité malgré la transformation radicale de ses missions. En 2011, s'est en effet ajoutée aux changements statutaires une modification profonde des modalités de la formation initiale des personnels d'inspection et de direction, cœur de métier traditionnel de l'institution, qui tend à réduire le rôle de l'ESEN au profit des formations académiques.

1.3. Des mutations importantes dans la formation statutaire qui ont changé radicalement le rôle de l'école

Au début des années 2000, la formation statutaire des IA-IPR, des IEN et des CASU fonctionne selon deux principes :

- le regroupement commun durant dix-huit semaines ;
- un positionnement d'observateur, chaque stagiaire étant rattaché à un tuteur.

À partir de 2002, les IA-IPR stagiaires passent en pleine responsabilité et leur présence à l'ESEN est ramenée à quatorze semaines sur deux ans, puis en 2009 la formation est réduite à un an avec une titularisation en fin d'année, diminuant ainsi encore le temps de présence des stagiaires à l'ESEN. Les IEN ont bénéficié de l'ancien système jusqu'en 2008, date à laquelle ils sont nommés en pleine responsabilité sur une circonscription, avec un temps de présence à l'ESEN ramené au minimum la première année et se poursuivant dans le cadre d'une formation continue de trois semaines l'année suivante. En ce qui concerne les CASU, le corps est mis en voie d'extinction à partir de 2008, il n'y a donc plus de recrutement par concours et la formation disparaît.

On constate ainsi une forte évolution de l'activité liée à ces réformes : entre 2008 et 2009, le nombre des inspecteurs stagiaires augmente de 5 %, mais celui des journées stagiaires pour

ces personnels baisse de près de 30 %. Cette année-là, l'ESEN n'a pu compenser cette baisse d'activité malgré le développement de ses actions de formation continue.

La formation des personnels de direction a changé il y a deux ans. Elle comprend maintenant quatre regroupements à l'ESEN, deux la première année, à l'issue de laquelle est prononcée la validation, et deux l'année suivante, en formation continuée. Le volume des personnels de direction concernés regroupe les lauréats du concours C1, du concours C2, les listes d'aptitude et les détachés, soit six regroupements de deux semaines. Avec le stage des adjoints devenant chefs d'établissement, qui dure une semaine, ce sont dix-sept semaines de regroupements avec des volumes d'environ 200 personnes, en fonction des capacités du grand amphithéâtre. On pourrait dire que la formation statutaire des personnels de direction est devenue la principale activité de l'ESEN. Il reste que leur déplacement est à la charge des académies et représente pour les plus éloignées d'entre elles un montant important sur l'enveloppe qui y est consacré, au détriment sans doute d'autres catégories de personnels.

On peut donc dire qu'à partir de 2008, l'ESEN vit une sorte de crise existentielle, la formation statutaire avec présence des stagiaires sur des volumes de temps important cessant d'exister. Cela met en cause un temps l'existence même de l'École, avant que ne lui soient données de nouvelles missions beaucoup plus diversifiées.

2. Des atouts incontestables

En 2011, l'ESEN comptait 67 agents avec une forte proportion de catégories A (44,7 %), des effectifs un peu plus élevés qu'en 2009 (63). Son budget était de 3,8 M€ sur le programme scolaire et de 162 000 € sur l'enseignement supérieur (pour mémoire, les dépenses globales s'élevaient à 3,9 M € en 2006).

Elle a accueilli 9 304 stagiaires, dont 761 pour l'enseignement supérieur (cela reste faible, mais l'augmentation est rapide : 428 en 2010). La formation statutaire représentait seulement 35 % des stagiaires, pour 65 % à la formation continue (6 033 stagiaires contre 3 271). L'école a organisé 32 161 journées stagiaires en 2011, réparties également entre formation statutaire (16 439) plus longue, regroupements souvent d'une semaine, et formation continue (15 722), mobilisant un millier d'intervenants, pour une moyenne de six heures assurées par intervenant.

2.1. Des personnels compétents et motivés

La situation de l'école, à trente minutes de la gare de Poitiers², fait de tout regroupement un tour de force reposant à la fois sur des savoir-faire acquis par l'expérience, et sur le dévouement des personnels. En effet l'école prend totalement en charge les stagiaires depuis leur arrivée en gare jusqu'au départ du train à la fin du stage. Cela veut dire que les assistants de formation disposent en amont de tous les renseignements sur les horaires d'arrivée nécessitant la mise en place de navettes. Les services du secrétariat général déterminent en

² À la gare du Futuroscope, située à 2 km de l'ESEN, peu de TGV s'arrêtent ; les liaisons piétonnes y sont plus axées vers le parc d'attraction que vers le technopôle.

fonction du nombre de stagiaires concernés par le regroupement les capacités hôtelières nécessaires, en comptant à la fois sur la résidence et sur les trois hôtels du parc avec lesquels une convention a été passée. Le prestataire choisi pour la restauration, la SODEXO, s'adapte en fonction du nombre de rationnaires prévus. Par ailleurs, la prise en charge des intervenants est individualisée et très minutieuse. Il suffit d'un incident sur la ligne de TGV pour que les services de l'ESEN soient obligés de s'adapter dans l'urgence. Les personnels de catégorie B et C qui assurent toute la logistique ne comptent ni leur temps ni leurs heures pour que l'accueil des intervenants et des stagiaires se passe dans les meilleures conditions, dans une organisation que l'on peut qualifier de tout à fait remarquable, et dans un espace de travail plutôt bien équipé.

Les chefs de projet et les responsables de formation que nous avons tous rencontrés sont choisis à partir de leur expérience professionnelle et recrutés à la suite d'un entretien auquel participent le directeur de l'école, le sous-directeur concerné et la secrétaire générale. Ce sont des gens de valeur, dévoués au service public, qui à la fois élaborent des maquettes de formation et déterminent les intervenants, les contactent, fixent avec eux les objectifs poursuivis et les grandes lignes des contenus. Il n'est pas rare que des défections de dernière minute les contraignent à revoir en urgence l'organisation d'un regroupement. Par ailleurs, la multiplication depuis quelques années des actions dans le domaine de la formation continue, la montée en charge des parcours hybrides, la volonté de développer les ressources sur le web confèrent à chaque chef de projet ou responsable de formation une charge très lourde dont ils s'acquittent avec le plus grand professionnalisme.

2.2. Une situation financière saine

La mission a pu constater la très bonne qualité de la gestion administrative et financière qui dispose actuellement de huit personnes, une de catégorie A, quatre B et trois C.

Les crédits de fonctionnement proviennent des budgets opérationnels de programme (BOP) 214 et 150. Pour le BOP 214, l'ESEN est responsable de BOP. Le montant est de 3,3 M€ hors titre 2, 512 000 € en titre 2. Pour le BOP 150, l'ESEN est unité opérationnelle. Les crédits ouverts de 2012 représentent 1,2 M€ dont 700 000 seulement ont été consommés. Un fonds de concours (ouvert à hauteur de 215 000 €) complète les ressources de l'école. En exécution, il a apporté l'an dernier 100 000 €. Le budget est préparé en premier lieu par un cadrage du SAAM qui porte sur le montant global du budget. Un dialogue de gestion s'instaure ensuite, mais celui-ci ne porte ni sur les stratégies, ni sur les objectifs de formation, mais bien uniquement sur les aspects budgétaires et financiers.

On note par ailleurs que les services financiers disposent d'indicateurs de gestion et d'indicateurs d'activité qu'ils ont eux-mêmes fabriqués à partir des systèmes d'information, en particulier CHORUS et GAIA. Ces éléments sont fournis régulièrement à la direction sous forme de tableaux de bord trimestriels. Une régie de recettes de 600 € a été créée et un régisseur nommé. Sur certains postes de dépenses, ces indicateurs sont historisés.

Les grosses opérations immobilières, sujet récurrent, sont gérées sur le BOP 731 du ministère de l'éducation nationale. La construction futuriste du site s'est en effet accompagnée d'une charge importante de maintenance (dysfonctionnements, fuites, problèmes d'isolation), qui

oblige à étaler les interventions, le budget annuel (130 000 €) permettant de faire face aux urgences, et non de mener un plan de maintenance curative et préventive. Il faut noter que l'entretien courant de locaux techniquement difficiles (hauteurs importantes notamment) est de bonne tenue.

Compte tenu de ces éléments de qualité, il serait possible de mettre en place une gestion intégrée dans laquelle le contrôleur de gestion jouerait complètement son rôle. Cette organisation aurait aussi l'avantage de mieux faire connaître aux responsables de formation l'impact budgétaire des décisions prises. Le budget pourrait être davantage un outil de pilotage facilitant les anticipations indispensables par rapport aux actions menées.

2.3. Un lieu de formation reconnu, en particulier pour la qualité des intervenants

Même si, sur ce sujet, l'opinion de certains stagiaires est plus réservée, l'impression d'ensemble est plutôt favorable. L'éloignement de l'ESEN n'est pas considéré comme un facteur défavorable, en dépit de la rareté des transports publics vers Poitiers et du manque d'animation sur le technopôle. Les personnels de direction que nous avons entendus considèrent que les regroupements à l'ESEN sont symboliques du caractère national du concours qu'ils ont réussi. Ils s'accordent à dire qu'il y a des intervenants de très haut niveau qui leur permettent de prendre de la hauteur par rapport à leurs pratiques quotidiennes à l'intérieur de leur établissement.

Bien que l'opinion soit plus partagée concernant les inspecteurs en formation statutaire, ces derniers estiment que la semaine de l'inspection générale est un moment particulièrement réussi. Par ailleurs, les responsables de formation se sont constitué un carnet d'adresses d'intervenants particulièrement intéressants qu'ils sollicitent donc souvent, ne faisant plus appel à ceux dont le discours aurait été trouvé particulièrement ennuyeux ou s'écartant trop de la thématique du regroupement. En tout cas, les stagiaires interrogés reconnaissent volontiers que l'ESEN est une école de haut niveau.

2.4. Un centre de ressources très fonctionnel

Le centre de ressources de l'ESEN est un espace important en taille, de près de 600 m², avec 80 postes informatiques, dont les missions originales ont évolué. En effet, à la construction des bâtiments, la formation des IA-IPR, des IEN et des CASU durait 18 semaines. Il a donc été conçu pour accueillir un public nombreux. Il possède par ailleurs un fonds considérable de 22 000 volumes et de 140 périodiques consacrés à l'éducation, auxquels s'ajoutent les ressources numériques. Aujourd'hui, les missions ont évolué : il y a sans doute moins de stagiaires qui fréquentent le centre de ressources, d'autant plus que les journées, très remplies, n'en laissent guère la possibilité, mais le centre propose maintenant des prêts de livres sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois. Il est accessible en libre service jusqu'à 22 heures et offre des postes connectés à l'internet. Les documentalistes, très dynamiques, ont mis au cœur de leur projet la veille documentaire, et publient très régulièrement sur le site une publication intitulée *Quoi de neuf dans les revues ?* dont il faut souligner la qualité. Le portail documentaire de l'ESEN est d'une grande richesse et d'un accès très facile. Dans le domaine

des ressources documentaires, l'ESEN a incontestablement su prendre le tournant qu'imposait la diminution du temps de présence des stagiaires en créant un service de qualité sur le site internet. Toutefois, le fonds, très orienté vers l'enseignement scolaire, ne dispose pas encore des ressources conformes à ses nouvelles missions de formation dans l'enseignement supérieur. Une complémentarité pourrait être trouvée avec le fonds documentaire de la CPU, actuellement à Paris.

2.5. Un site internet de qualité

Les stagiaires, mais aussi les cadres en académie ou en administration centrale reconnaissent la qualité du site de l'ESEN, créé en 2004. Les personnels de direction interrogés se réfèrent très souvent au « film annuel ». Il s'agit d'un ensemble de fiches, extrêmement concrètes, qui se rapportent aux grandes opérations que les personnels de direction doivent mener tout au long de l'année. Ces fiches sont revues annuellement par un groupe de travail sous la direction d'un responsable de formation, lui-même personnel de direction. Les stagiaires rencontrés indiquent se servir en permanence du « film annuel ». Mais le site comporte bien d'autres richesses : bibliographies, conférences en ligne, rapports officiels, « outils pour agir » sont quelques unes des rubriques qui permettent de développer la culture professionnelle des cadres de l'éducation nationale, quelles que soient leurs origines et leurs fonctions. Les demandes d'information qui lui sont faites aboutissent dans des délais rapides.

2.6. Le réseau des écoles du service public

Ce réseau, dont l'ESEN fait partie depuis 1993, est constitué de 39 écoles de très haut niveau qui proposent des catalogues de rencontres, d'échanges et de formation selon des problématiques communes à la haute administration, quels que soient les services ministériels concernés. Les trois objectifs principaux sont réalisés : des cadres de l'éducation, quel que soit leur statut, participent à des formations interministérielles, ce qui permet d'enrichir les expériences et de renforcer une culture interministérielle. Grâce aux réunions régulières des écoles, un carnet d'adresses d'intervenants potentiels de haut niveau se constitue progressivement. Enfin, la notoriété des deux ministères ne peut que s'en trouver renforcée.

3. Des missions qui pourraient être mieux définies et un pilotage lointain du ministère

3.1. Un schéma stratégique mort-né

Le schéma stratégique de l'ESEN 2009-2012 est un document qui a été élaboré par un groupe de travail réunissant tous les acteurs qualifiés. Il a été approuvé par le conseil d'orientation de l'ESEN pour la période 2009-2012. Il comporte cinq axes stratégiques et quinze actions déclinées en chantiers et en modalités, à partir de trois objectifs définis par le directeur de l'encadrement de l'époque dans l'introduction du document :

« – fournir aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche un encadrement de haut niveau, rompu à la conduite de projets, au pilotage du changement, et au management d'organisations complexes ;

- *assurer, en partenariat avec les grandes écoles du service public et les universités, les formations et les cycles supérieurs d'excellence pour les cadres supérieurs et dirigeants de ministères, des universités, des organismes de recherche et des académies ;*
- *devenir la maison des cadres, lieu de référence institutionnel et point d'ancrage professionnel pour les responsables et les managers du système éducatif et de l'enseignement supérieur ».*

En demandant le texte du schéma stratégique, la mission a suscité une grande perplexité : la DGRH n'en connaît pas l'existence, le directeur de l'ESEN et ses adjoints ne s'y réfèrent jamais; personne dans les académies ne nous en a parlé. Les changements de structures et de responsables à la DGRH et à l'ESEN constituent sans doute une part de l'explication. Mais on peut s'étonner que l'école ait vécu de 2009 à 2012 avec un schéma stratégique que personne n'a cherché à mettre en œuvre de manière concrète. D'une autre manière, l'existence d'une lettre de mission du directeur de l'ESEN aurait pu définir des objectifs stratégiques. Les services de la DGRH n'ont visiblement élaboré aucune lettre de mission particulière pour le directeur de l'ESEN. Par ailleurs, l'ESEN n'a aucun correspondant privilégié à la DGRH.

3.2. Le vade-mecum

La direction de l'ESEN se réfère de son côté avec insistance au « vade-mecum de la formation statutaire ». Ce document essentiellement technique, dans sa version 2012, présente les missions de l'ESEN, le rôle de chacun des acteurs de la formation et les grandes lignes de la maquette. À aucun moment dans ce document, il n'est fait mention d'une quelconque validation des missions et des maquettes par une instance extérieure à l'école. Il n'y a pas non plus de préface du directeur rappelant les enjeux et les objectifs.

3.3. Une contractualisation inexistante avec l'administration centrale

Les deux arrêtés de 2003 et de 2012 prévoyaient une contractualisation entre l'administration centrale et l'ESEN, portant à la fois sur les objectifs et les moyens d'y parvenir. Or aucun document de ce type n'a jamais été élaboré, quels que soient les directeurs à la tête de l'ESEN, de la DGRH ou de l'encadrement.

3.4. Un conseil d'orientation peu réuni et sans décisions stratégiques

Les arrêtés de 2003 et 2012 prévoyaient la création d'un conseil d'orientation destiné à valider année par année à la fois les orientations stratégiques et les moyens de les mettre en œuvre. Ce conseil ne s'est réuni qu'irrégulièrement. En 2010 et 2011 particulièrement, il ne s'est pas réuni, dans un contexte où des enjeux essentiels étaient pourtant à discuter : le développement des formations liées à l'enseignement supérieur, la mise en place d'une formation à distance reposant sur des parcours hybrides, l'instauration d'une formation initiale des personnels de direction avec quatre regroupements à l'ESEN. Pourtant, la composition même de cette instance en fait un lieu ou une instance où tous les acteurs concernés sont réunis et peuvent légitimement suggérer des décisions importantes sur les missions et les objectifs, au moins pour l'année suivante. En effet, outre l'équipe de direction de l'ESEN, y participent le secrétaire général du ministère, trois directeurs généraux (DGRH,

DGESCO, DGESIP), plusieurs directeurs (DAF, DEPP), le doyen de l'IGEN, le chef du service de l'IGAENR, deux recteurs, le président de la CPU, le président de l'AMUE, le président du conseil général de la Vienne, le directeur du CIEP, le chef de service de l'encadrement.

Or le relevé de la séance du 11 avril 2012 ne comporte aucune décision et se conclut de la manière suivante :

« L'ESEN est un service à compétence nationale qui fonctionne avec les moyens de l'administration centrale. Compte tenu de ce qui est amorcé avec les académies et les universités en terme d'accompagnement et de formation, tant en présentiel qu'en formation à distance, il convient de s'interroger sur les moyens de « desserrer » la contrainte ressources humaines au regard du volume d'activités et de projets. Un contexte qui incite expressément l'ESEN à passer du mode artisanal à l'industrialisation. »

Aucune suite particulière ne sera donnée à cette conclusion. Le bilan d'action annuel constitue certes un outil intéressant, mais il n'est pas un document stratégique puisqu'il a surtout pour fonction de recenser les activités de l'année écoulée.

3.5. Des réunions bilatérales avec les différentes directions ou services sans définition globale des priorités

Chaque année, la DGRH envoie un courrier à toutes les directions de l'administration centrale les incitant à une rencontre bilatérale avec l'ESEN, deux objectifs étant fixés : « le bilan de l'exécution de l'année écoulée » et « une présentation des orientations prioritaires pour l'année à venir et leur soutenabilité au regard des ressources (ressources humaines et financières) ». Chacune de ces réunions fait l'objet d'un compte rendu, une synthèse finale étant rédigée en interne à l'école et faisant le point des actions menées avec la DGRH, la DGESCO, la DAF, la DGESIP, le STI, le SAAM. Ces réunions sont sans doute indispensables. Mais menées en bilatéral, elles font de l'ESEN un opérateur pour le compte de différents commanditaires : en dehors de toute référence à des objectifs stratégiques, l'addition de ces commandes suffit-elle à créer une politique porteuse de sens ?

3.6. Une absence de validation des formations

L'évolution des maquettes de formation n'est pas apparue à la mission d'une grande limpidité. Pour prendre un exemple, dans le cadre de la formation des inspecteurs va être ajouté un module « connaissance de l'EPL ». Nous avons eu beaucoup de mal à voir comment cette proposition d'évolution, même pertinente, a pu émerger. Nous n'avons pas su si les inspections générales avaient été vraiment consultées. En ce qui concerne la validation, et pour suivre le même exemple, il y a d'abord une sorte de validation de principe, dans une rencontre avec la DGRH, qui donne son aval, mais absence de validation sur les contenus. Le responsable de formation qui conçoit les maquettes se tourne uniquement vers ses supérieurs pour les valider. Un responsable de formation nous a affirmé que c'était une demande des académies. Nous n'avons pas pu savoir de quelle académie et s'il y avait eu un texte écrit. Toujours est-il que le chef de projet et le responsable de formation ont construit une maquette qui a été présentée à la DGRH pour validation. Sur quels critères pourra-t-elle être validée ?

Une maquette de formation et ses contenus, destinés à des cadres de l'éducation nationale, à la fois dans l'enseignement scolaire et dans l'enseignement supérieur, ne mériteraient-ils pas une validation de nature scientifique ? Un comité scientifique pourrait jouer ce rôle.

3.7. Des décisions de développement qui mériteraient réflexion

Un exemple peut en être pris avec la préparation au concours de personnels de direction. Le centre national d'enseignements à distance (CNED), depuis très longtemps, propose des cours payants avec un écrit corrigé et un oral pour lequel le candidat envoie un enregistrement audio très rapidement corrigé. Cette formation, payante, est très appréciée des candidats. L'ESEN s'est positionnée sur ce créneau en proposant aux académies des outils gratuits de préparation. Elle dit avoir recherché des partenariats avec le CNED qui n'auraient pu aboutir, faute d'une continuité des interlocuteurs du CNED. Dans les faits, nous ne savons pas qui a été à l'origine de cette commande. L'ESEN affirme qu'il s'agit d'une commande orale du directeur de l'encadrement de l'époque. Nous ne savons pas comment et par qui a été validée cette opération. Le conseil d'orientation aurait dû avoir son rôle à jouer pour éviter une concurrence de fait entre l'ESEN et le CNED.

4. Un fonctionnement interne cloisonné et perfectible

4.1. Une communication interne à améliorer

Le département de l'enseignement scolaire et de l'innovation compte à lui seul près de la moitié des équivalents temps plein (ETP). La chaîne hiérarchique est apparemment la suivante : directeur – directeur-adjoint – chef de projet – responsable de formation – assistant de formation mais tous les personnels rencontrés ont affirmé que le chef de projet n'était pas un échelon hiérarchique, qu'il était là pour donner une vision transversale. Or la description du fonctionnement est bien hiérarchique : le chef de projet se prononce sur l'opportunité du contenu d'une formation, même s'il est associé très en amont, ce qui semble ne pas aller sans créer de tension. La communication à l'intérieur de l'école est surtout descendante et les réunions de l'ensemble du personnel, ou les réunions du département de l'enseignement scolaire ne semblent pas conduire à des échanges. Tel responsable de formation finit par s'apercevoir qu'il conçoit une formation... déjà mise en œuvre par d'autres, ce qu'il ignorait. Il faut noter qu'à cet égard, l'architecture intérieure du bâtiment ne concourt pas à une bonne communication : l'équipe de direction est spatialement isolée, les chefs de projets et responsables de formation sont installés dans des petits bureaux en enfilade.

Mais il y a plus étonnant: la chaîne pédagogique des trois départements et la chaîne logistique et financière dépendant du secrétariat général ne se rencontrent pas. Des responsables de formation nous ont dit se sentir déresponsabilisés pour deux raisons : ils restent dans l'ignorance des objectifs stratégiques de l'école, mais en même temps, alors qu'ils appartiennent à l'encadrement supérieur, ils n'ont aucun regard sur l'aspect financier des formations. Ils construisent les maquettes sans à aucun moment disposer d'indicateurs sur leur coût et ils ne disposent d'aucune enveloppe qu'ils devraient respecter. Le seul moment où ils ont à s'inquiéter des coûts survient lorsqu'un intervenant demande une rémunération qui

dépasse les tarifs habituels : il doit alors en faire la demande et la justifier à son directeur de département. L'explication donnée en serait que les responsables de formation, qui appartiennent pourtant à l'encadrement supérieur, « *ne se sentent pas concernés par les questions financières* ».

4.2. Un département des formations scolaires et de l'innovation dont la cohérence doit être renforcée

4.2.1. *Des tensions dans le fonctionnement*

Le cheminement qui mène à l'élaboration des maquettes est complexe. Ne reposant pas sur des orientations prises de manière officielle, il amène des tensions d'autant plus fortes que l'articulation chef de projet–responsable de formation reste peu claire aux yeux des personnes elles-mêmes. Les procédures de validation à l'intérieur de l'ESEN sont elles aussi complexes : est-ce le directeur de département qui valide ? Est-ce le comité de direction ? À quel niveau se situe l'articulation entre la conception des maquettes, la logistique, et les aspects financiers ?

4.2.2. *Un monde à part : les personnels ATSS*

Historiquement, l'ESEN accueillait la mission formation (MIFOR) destinée aux ATSS. Lorsqu'il a fallu renforcer les missions de l'école, le choix a été fait d'y intégrer cette mission, et d'en rattacher les compétences à la division des formations de l'enseignement scolaire et de l'innovation. De fait, l'intégration n'a pas été complètement réussie, la DGRH n'a pas fait de la formation des ATSS une priorité.

C'est le cas en particulier des APAENES (attachés principaux de d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur). La disparition du corps des CASU fait des APAENES le vivier principal des emplois fonctionnels et il semble que le secrétaire général et le DGRH de l'époque le concevaient ainsi. Les APAENES devaient être l'objet d'une formation continuée naturellement confiée à l'ESEN, en particulier dans le domaine du management. Des regroupements à Poitiers auraient permis de les sensibiliser à leurs évolutions de carrière. Ce projet n'a pas été concrétisé. L'ESEN n'assure qu'une formation de trois jours pour les APAENES nouvellement reçus et il n'existe aucune trace d'un dialogue plus approfondi entre la DGRH et l'ESEN sur leur formation continuée. Ceux que la mission a rencontrés en académie témoignent d'un certain malaise : les trois jours leur ont paru intéressants, mais ils n'ont aucune véritable formation à l'ESEN ou en académie alors qu'ils en ressentent le besoin. Ils ignorent par ailleurs tout des poursuites possibles de carrière et des conditions d'accès aux emplois fonctionnels.

4.2.3. *Un exemple de bonne pratique : les formations relatives à la réforme du cadre budgétaire et comptable*

La direction de l'école reconnaît elle-même que, sur ce point, la démarche a été exemplaire et modélisante, pour un sujet qui concerne tous les personnels de direction, les agents comptables, les gestionnaires, les collectivités territoriales. À l'origine, il y a une commande

précise de la DAF, préoccupée d'atteindre au plus vite le public le plus large possible. La construction de la maquette de formation est réalisée par le responsable de formation en liaison constante avec le bureau A3 de la DAF. La maquette et ses contenus une fois fixés, notamment avec la mise en place d'un parcours hybride, ce n'est pas la hiérarchie de l'ESEN, faute de compétence technique sur le sujet, qui valide, pas davantage la DGRH, mais bien la DAF qui détermine que le produit est bien conforme à ses attentes.

Pourquoi la démarche ne pourrait-elle pas être généralisée aux autres formations ? La définition d'une commande claire par le commanditaire, répondant aux objectifs stratégiques donnés à l'ESEN, l'élaboration d'une maquette dans laquelle le responsable de formation met en œuvre la commande dans un aller et retour constant avec le commanditaire, et en bout de chaîne une validation externe réalisée par ceux qui en ont la compétence pourraient constituer des moments incontournables pour toutes les formations.

5. Un département des relations internationales et des partenariats trop isolé

5.1. Un jeune département en devenir

Créé en 2010 à l'initiative du directeur de l'époque, le département se compose de deux pôles, celui des relations internationales et celui des partenariats, et compte quatre personnes :

- un directeur adjoint de l'ESEN, chef du service ;
- deux chefs de projets, un pour chacun des pôles ;
- une assistante commune.

Le directeur adjoint et les chefs de projet ont des parcours et des profils très différents, mais un haut niveau de qualification et d'expérience et accomplissent leurs missions au mieux des intérêts ressentis de l'ESEN, dans une démarche d'opportunité. Malheureusement, il ne semble pas qu'il y ait une vision globale et stratégique de ces missions et des complémentarités que ce département pourrait exercer avec les autres. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de créer un si petit département, dont les missions sont en fait transversales à l'ensemble des formations. Sa place pourrait tout aussi bien être celle d'une mission auprès du directeur.

Pourtant, ce jeune département serait à même d'apporter une dimension forte à l'ESEN, celle de l'ouverture à l'international et d'un rayonnement à la fois dans le monde francophone et dans de nombreux pays partenaires en matière de formation et de recherche. De plus, le réseau des écoles du service public, dont l'ESEN est membre fondateur, devrait lui permettre de consolider sa notoriété, en tant qu'école de cadres, représentant la culture et les savoir-faire du monde de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Du point de vue de l'attractivité de ces ministères, c'est un levier à ne pas négliger.

5.2. Une expertise à l'international à conforter, qui peut apporter une nouvelle dimension à l'ESEN

Le département a deux missions :

- une ouverture vers l'international de ses publics en formation ;
- le développement d'une expertise reconnue à l'international sur les questions d'encadrement.

Il peut développer un réseau d'experts français, sollicités pour participer à des colloques, des conférences ou des missions à l'étranger, mais aussi assurer la gestion d'un vivier d'experts étrangers pouvant répondre à des demandes similaires. En fait, l'ESEN est très peu contactée directement par les postes diplomatiques pour des missions d'expertise correspondant à des appels d'offres auxquels la France répond par le biais du ministère de l'éducation nationale, et le plus souvent par le biais du centre international d'études pédagogiques (CIEP). Elle est en revanche sollicitée ponctuellement par le ministère (direction des relations européennes et internationales et de la coopération (DREIC) et cabinet des ministres), pour accueillir des délégations étrangères, recevoir par exemple dans ses locaux des fonctionnaires étrangers en stage en France et organiser des contacts avec des établissements scolaires ou des experts lorsque leur mission les appelle à s'intéresser au système éducatif français. Dans ce cadre, l'ESEN peut aussi agir comme intermédiaire pour fournir des experts ou éventuellement réorienter les demandes. Par ailleurs, certaines activités de ce département donnent lieu à des rétributions qui en font donc un service très rentable pour l'école.

5.3. Des partenariats mal définis

Cependant, le département donne l'image d'une activité internationale au coup par coup, sans vision d'ensemble, alors qu'il porte des projets intéressants. Les partenariats ne sont pas construits, l'ESEN n'a pas de relation structurée avec le ministère des affaires étrangères. Les modalités de travail avec le centre de formation de l'UNESCO pourraient être approfondies. Les rôles respectifs de l'ESEN et du CIEP demanderaient à être clarifiés auprès des représentations diplomatiques de la France à l'étranger. Par ailleurs, l'ESEN pourrait porter des partenariats avec d'autres établissements comme le CNAM, le SCEREN, le CNED, pour mieux organiser la réponse de la France aux appels d'offres en matière de formation des cadres dans le système éducatif, d'une part, et animer un réseau de partenaires internationaux d'autre part. Le savoir-faire de l'ESEN dans la formation à distance constitue également un sérieux atout pour se positionner sur le plan international.

Il reste que cette évolution suppose la définition et la mise en œuvre d'un plan de développement stratégique validé par la tutelle, mais aussi un soutien au sein de l'école, notamment en termes de secrétariat et de logistique.

5.4. Un réseau des écoles du service public insuffisamment connu et exploité par l'éducation nationale

Créé en 1986, ce réseau regroupe à peu près toutes les écoles du service public. L'ESEN en fait partie depuis 1993, et a là aussi une carte à jouer, eu égard à l'importance des effectifs de

cadres qui suivent ses formations et à son originalité (formation « hybride », développement des formations à distance, absence de corps professoral, métiers variés du système éducatif). Elle peut aussi y gagner une notoriété bienvenue pour l'attractivité du ministère.

Ce réseau organise des sessions sur des thématiques assez vastes pour intéresser un public large de fonctionnaires. Des réseaux « métiers » fonctionnent aussi, plus ou moins informels, mais intéressants pour construire des partenariats, trouver des experts pertinents sur des sujets communs: la sécurité, la politique de la ville, les phénomènes sectaires, la laïcité... autant de sujets qui gagnent à être abordés par des professionnels face à des fonctionnaires d'autorité.

La direction du réseau est une direction tournante chaque année, avec un pôle collégial formé par un bureau de quatre personnes composé du directeur de l'année, de celui de l'année suivante et des deux des années précédentes. Contrairement aux autres écoles du réseau qui ont leurs propres formateurs, l'ESEN éprouve des difficultés pour faire participer des experts de l'éducation nationale comme intervenants ou pour faire déplacer des auditeurs, pour la simple raison que les frais sont pris en charge par les académies qui n'envisagent pas ces activités comme prioritaires et ne sont l'objet d'aucune sensibilisation particulière à ce sujet. Il reviendrait d'ailleurs plutôt à l'ESEN de consacrer un budget propre à l'organisation de ce type d'échanges.

L'ESEN finance par ailleurs l'inscription de trois auditeurs par an à l'Institut des hautes études pour la science et la technologie (IHEST) pour un cycle de 36 jours et deux ou trois participations annuelles de 16 jours pour des cadres dirigeants au cycle interministériel de management supérieur des services publics (neuf écoles de service public en font partie).

5.5. Un vecteur de communication qui gagnerait à être connu, la collection « Profession Cadre »

L'ESEN participe activement à la collection « Profession Cadre », dirigée par M. Alain Bouvier et ce pourrait être également un vecteur de notoriété. Par exemple, le dernier numéro traitait de la déontologie des cadres du service public. La rédaction de ce numéro a été coordonnée par M. Jacky Simon et se composait d'une équipe de 23 auteurs issus des différents corps et institutions publiques.

5.6. Un département en quête d'objectifs clairs et d'un champ d'action accru

La qualité des personnels dans le département des relations internationales et des partenariats pourrait amener l'ESEN à être productrice de formations dans le domaine international – et non pas simplement prestataire de formations – et à être une force de proposition dans le cadre du réseau des écoles de service public. En particulier les très nombreuses relations, grâce au carnet d'adresses constitué par ce département, semblent aujourd'hui peu utilisées, du fait d'une politique de communication qui reste confidentielle.

6. Les formations pour l'enseignement supérieur : une mission en plein développement

6.1. Un département de création récente

La création d'un département des formations de l'enseignement supérieur et de la recherche constitue non seulement un changement organisationnel mais une mutation d'ordre culturel dans une école fortement orientée vers l'enseignement scolaire. Elle concrétise l'effort engagé depuis 2008 pour accompagner la mise en place de la loi LRU, selon un dispositif triennal associant DGESIP, CPU, AMUE et ESEN. Le département est chargé de former les personnels des universités et de recherche, ainsi que les personnels BIATSS (personnels de bibliothèque, personnels administratifs, techniques, de santé et de service). Il prend aussi en charge la formation du haut encadrement de l'administration centrale.

La part de ce département est encore modeste. En 2011, il représentait 2 143 journées stagiaires, soit 14 % du total, mais leur nombre a crû de 55 % de 2009 à 2011, après un creux en 2010. En 2011, la formation reposait majoritairement sur deux thèmes : finances et droit (27 % des journées stagiaires) et gouvernance (22 %).

Il mobilise aujourd'hui six postes (dont un vacant), en plus du directeur adjoint. Il dispose pour 2013 d'un budget de 1 036 900 €, hors titre 2. La contrainte sur le titre 2 permettant de rémunérer les intervenants obligerait à faire fréquemment appel à des bénévoles.

La moitié du budget sert à financer des actions dites nationales, à l'initiative des universités, touchant toutes les catégories de personnel, et portées par l'ESEN depuis l'intégration de la MIFOR. Ces actions nationales donnent lieu à un appel d'offres, l'ESEN servant de « boîte aux lettres » pour lancer l'appel, recueillir les candidatures, déléguer les crédits. La « règle interne » qui prévalait jusqu'en 2012 était de payer 75 % du montant du contrat avant même que les formations réalisées et pilotées par les universités n'aient commencé (et donc 25 % lorsque ces missions s'avéraient effectives). D'autre part, à titre d'exemple, sur 76 propositions faites à l'ESEN par des universités ou des organismes, la moitié d'entre elles sont retenues sans critère de montant (on raisonnait donc ici à budget « ouvert »...) !

Un certain nombre de dérives de ce dispositif, insuffisamment piloté, ont donc été mises en évidence par un document d'analyse très précis réalisé par l'ESEN, sur les exercices 2008-2011 : pas de cahier des charges-type, non-consommation d'un tiers du budget « actions extérieures » faute de réponse adéquate aux appels d'offres, absence de bilan, facturation aux participants de formations déjà subventionnées, déficit du nombre de présents par rapport aux inscrits sur des formations coûteuses, effet paradoxal pouvant conduire les établissements offrant des formations peu attrayantes à bénéficier de reliquats et ceux offrant au contraire des formations très courues à être redevables d'une partie de l'action sur leur budget propre... Une remise à plat a paru s'imposer dès 2013, avec la mise en place d'indicateurs de suivi pour ce dispositif. Il convient de noter que le dispositif est fragilisé pour deux raisons structurelles :

- ces formations réalisées par les universités restent ponctuelles, ce qui fait que les postulants sont relativement peu nombreux (en particulier pour les formations qui

sont très spécialisées et techniques) et souvent les mêmes (pour celles qui sont plus transversales) ;

- le suivi des formations peine à être mis en place, la question-clé restant celle de l'hybridation (présentiel/distanciel) et du pilotage.

Le dispositif M@dos, management des organisations scolaires, est porté par le département, à hauteur de 90 000 € pour 2013. Ces masters professionnels pluridisciplinaires sur la thématique du pilotage des établissements scolaires sont pour l'instant destinés aux personnels de direction et d'inspection. Dispensée selon une formule hybride mêlant enseignement à distance et présentiel, cette formation universitaire diplômante regroupe un consortium d'universités : Paris-Est-Marne-la-Vallée, Poitiers, Nancy II, Lille III, Angers. Comptant une vingtaine de diplômés par an, représentant un coût unitaire élevé (2 500 € pour le personnel, et un montant identique pour le ministère), réclamant aussi un lourd investissement en temps sans que le retour en soit évident, ni pour le personnel, ni pour l'institution, la question de la pérennisation de ce dispositif doit être posée.

6.2. Des difficultés aujourd'hui en partie surmontées

Le développement du département et sa mutation n'ont pas été facilités par la succession des directeurs adjoints et par une période d'intérim de huit mois, assurée de fait par la secrétaire générale. Le nouveau directeur adjoint, nommé en mai 2012, a eu presque tout à reconstruire, voire à construire, en l'absence d'archives et d'orientations clairement définies par les administrations centrales. Il a fallu surmonter un climat de défiance entre l'ESEN et les interlocuteurs universitaires, CPU et AMUE. Cette dernière pouvait craindre la concurrence de l'ESEN sur des formations qu'elle fait payer, alors qu'elle possède les atouts d'une équipe étoffée et d'une forte reconnaissance par le monde universitaire, grâce à ses logiciels. De fait, l'absence de commande précise de la DGESIP avait pu conduire à des redondances de formations entre l'AMUE et l'ESEN. Plus généralement, l'ESEN a pâti de la méconnaissance, ou de l'incompréhension, par le monde universitaire, d'une école échappant aux normes ordinaires des établissements d'enseignement supérieur.

Comment adopter, ou s'adapter à une culture de l'enseignement supérieur reposant sur les principes d'autonomie et de partenariat des établissements, de liberté des enseignants-chercheurs, de mixité des publics formés, fonctionnant en réseaux ? Comment, sans nier leur spécificité, hybrider les deux cultures, scolaire et universitaire, au moment où se dessine une logique de continuité entre bac - 3 et bac + 3 ? Comment faire face à l'importance et à l'urgence des besoins de formation des universités et des services d'enseignement supérieur des rectorats, qui vont croissant du fait de l'application de la loi LRU, de la mise en œuvre progressive des responsabilités et compétences élargies (RCE), et d'une complexité accrue du paysage de l'enseignement supérieur ? Comment aider les établissements d'enseignement supérieur à définir en commun des projets de formation interne, dans une stratégie RH intégrée aux projets d'établissement ?

Le nouveau directeur adjoint, lui-même ancien président d'université, et ancien président d'une commission de la CPU, s'est appliqué à renouer les liens distendus, à rassurer l'AMUE,

à définir des orientations stratégiques, à les faire valider par les directions générales et le cabinet des ministères de tutelle.

Des progrès sont en effet perceptibles. La DGESIP a clairement réparti les domaines de formation entre l'ESEN et l'AMUE. Les orientations stratégiques de l'offre de l'ESEN à destination des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ont été présentées en juin 2012 et validées, au moins de façon informelle, par les administrations centrales. Ces orientations prévoient notamment une coordination avec l'AMUE. Elles suggèrent de mettre en place un comité de pilotage national de la formation, qui fait cruellement défaut, associant DGESIP, DGRH, DGRI, IGAENR, CPU, AMUE, ESEN, avec les associations professionnelles. Même si l'essentiel de l'initiative revient encore à l'ESEN, certaines formations ont fait l'objet d'une commande précise de la DGESIP, s'agissant par exemple de l'équilibre économique des universités, de la formation initiale des DGS, ou, via la mission numérique pour l'enseignement supérieur (MINES), de la pédagogie universitaire face au numérique.

6.3. De nouveaux enjeux

Un effort s'impose encore pour que l'école s'adapte aux particularités des publics universitaires et de leurs besoins en formation. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire de l'école et de ses personnels, c'est au département des formations scolaires que sont rattachées des fonctions transversales : la production audiovisuelle, l'édition web, les services et ressources documentaires, ainsi que le pôle innovation, qui mobilise un demi ETP dans le département du supérieur. Au moment où émerge un département de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui doit encore trouver son identité, cette organisation poserait problème, si elle ne faisait pas une place suffisante aux spécificités du supérieur, dans l'innovation, la politique de ressources et de communication.

Les modalités des formations hybrides ne peuvent être identiques entre l'enseignement scolaire et supérieur. La plate-forme Campus de l'ESEN ne saurait être seulement la transposition de Pairform@nce : elle doit par exemple faciliter le travail en réseaux sur un mode collaboratif, permettre une communication directe avec les enseignants chercheurs.

La faible disponibilité des présidents et vice-présidents des universités ne leur permet pas de se déplacer facilement à Poitiers pour suivre les formations aux enjeux des fonctions support. La formation continue offerte aux cadres universitaires, reposant sur des candidatures individuelles, ne peut avoir d'attrait qu'à la condition d'un retour sur investissement en termes de certification diplômante ou de perspectives de carrière. Reste enfin à mettre en place des modalités d'évaluation permettant d'apprécier, mieux qu'une enquête de satisfaction, la pertinence des formations dispensées, exigence plus complexe à réaliser mais encore plus indispensable concernant des formations réalisées en partie à distance. Ce chantier toutefois n'est pas propre au département des formations de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il suppose notamment que les attentes et objectifs de la formation soient clairement définis.

L'enjeu des rapports avec les universités et les grandes écoles dépasse le seul cadre de l'offre de formation. C'est dans un rapport de partenariat étroit et structuré avec de grands

établissements, reconnus dans le domaine de la formation et de la professionnalisation, ouverts sur la recherche et l'international, que l'ESEN pourra obtenir une validation scientifique de sa formation, étoffer son réseau d'intervenants, trouver une légitimité qui reste à conquérir, malgré le chemin parcouru.

7. Une orientation décidée par l'ESEN : l'hybridation des parcours

7.1. Le principe

Les nouvelles modalités de la formation statutaire ont amené l'ESEN à développer un nouveau type de formation, dite « formation hybride », reposant à la fois sur du « présentiel » et du « distanciel », assurant la complémentarité entre eux et favorisant un continuum de la formation.

L'outil technique est la plate-forme Pairform@nce déployée par la DGESCO. Avant chaque regroupement, le stagiaire consulte les ressources mises en ligne, mais aussi rédige des travaux à distance à partir d'une situation professionnelle rencontrée dans sa fonction ou dans son établissement, il peut aussi se connecter à une classe virtuelle, la classe Centra, animée par des formateurs ou des pairs. Il s'établit ainsi une cohérence entre la formation en académie et la formation à l'ESEN. Le rôle du tuteur est déterminant : il incite les stagiaires à participer aux activités, il peut apporter des ressources complémentaires, il anime et régule les activités. Le stagiaire est donc bien accompagné.

7.2. Des obstacles à surmonter

La mise en œuvre des parcours hybrides en est à ses débuts ; elle suppose des outils performants et évolutifs ; elle impose une formation des personnels sur ce modèle nouveau, qui implique un lourd travail de formalisation. Elle se heurte aujourd'hui encore à des obstacles techniques (difficulté pour les stagiaires d'obtenir un compte, de se connecter), à l'inégale implication des tuteurs dans les académies, aux contraintes et aux limites des fonctionnalités de Pairform@nce. Surtout les stagiaires, inspecteurs ou personnels de direction, se déclarent déçus de remettre des productions, qui, disent certains d'entre eux, ne font parfois l'objet d'aucun retour.

Pour l'instant, un recul de 18 mois n'est pas suffisant pour déterminer si les parcours hybrides apportent une véritable plus-value. Au-delà des coopérations ponctuelles qui font l'objet de conventions, et comme le prévoyait le schéma stratégique 2009-2012, l'ESEN gagnerait à une plus grande mutualisation des ressources et des compétences disponibles sur le site du Futuroscope, avec le CNDP et le CNED, qui dispose en son sein, au voisinage de l'ESEN, d'une école d'ingénierie de la formation à distance.

8. Un regret unanime : l'absence d'individualisation

8.1. Pas d'acquis de l'expérience pour les stagiaires

Les stagiaires rencontrés, en académie ou à l'ESEN, déplorent qu'il n'y ait pas de reconnaissance de leur expérience antérieure : les personnels de direction qui ont fait fonction parfois plusieurs années, y compris sur des postes difficiles, reçoivent exactement la même formation que le professeur sortant de sa classe. La spécificité des personnels de direction admis sur la liste d'aptitude ou détachés n'est pas prise en compte. Certaines situations en offrent l'illustration : une personne de direction ayant déjà fait fonction est reçue au concours et suit la formation statutaire pendant un an. Mécontente que sa demande d'affectation dans une autre académie n'ait pas été prise en considération, elle démissionne... et bénéficie l'année suivante d'un détachement dans le corps des personnels de direction. Elle est obligée de recommencer la formation à zéro. Telle autre principale adjointe stagiaire prépare un master (M@dos) avec l'ESEN et s'engage totalement dans cette formation payante et très prenante. Certaines thématiques sont communes avec les regroupements de l'ESEN : elle n'en est pas dispensée pour autant.

8.2. Un exemple de réussite : la différenciation chez les IEN premier degré

Le groupe premier degré de l'IGEN a obtenu de l'ESEN, non sans mal, que les publics d'inspecteurs soient différenciés en fonction de leur origine. Ainsi, lors du premier regroupement, trois groupes sont constitués : les anciens faisant fonction, les reçus au concours venant du second degré, les nouveaux inspecteurs ayant uniquement une culture du premier degré en tant que conseillers pédagogiques, IMF ou directeurs d'école. Cette répartition est reprise lors de la semaine de l'inspection générale pour la préparation de la carte scolaire, à la satisfaction générale.

8.3. L'ESEN devrait renforcer sa vigilance dans ce domaine

Le vade-mecum précise que l'individualisation est une des quatre composantes de la formation. L'ESEN répond aux critiques en critiquant à son tour la façon dont est rempli par les stagiaires eux-mêmes le projet individuel de personnalisation (PIP), document recensant les besoins de formation. Aux yeux de l'ESEN, les stagiaires sont incapables de se projeter dans leur formation et n'expriment que des besoins concrets et immédiats. L'école n'envisage pas d'actions particulières auprès des tuteurs ou des chefs d'établissement d'affectation pour accompagner l'inspecteur ou le chef d'établissement stagiaires dans la construction du PIP. L'idée que la formation proposée pourrait s'appuyer sur des « briques » que les stagiaires pourraient librement choisir en fonction du PIP rencontre beaucoup de scepticisme.

9. Un rapport aux académies qui pourrait gagner en expertise et en pilotage

9.1. Le rôle d'un service à compétence nationale

En principe, la DGRH est maître d'ouvrage de la formation statutaire et l'ESEN en est le maître d'œuvre. La mission de cette dernière est donc d'être garante du caractère national de la formation et de veiller à la cohérence des formations dispensées dans les différents dispositifs. Dans les faits, le discours entendu à l'ESEN est surprenant : même si l'équipe de direction fait le tour des académies et rencontre le recteur et le délégué académique à la formation des personnels d'encadrement (DAFPE), elle déplore comme une fatalité les différences notables entre les plans de formation. Elle souligne que, dans certaines académies, les stagiaires passent beaucoup de temps à rédiger un rapport d'atelier territorial, alors que dans d'autres, cette production a été supprimée. Elle sait que, dans une académie, le recteur a passé des commandes aux stagiaires sur certains dossiers, mais estime qu'il n'est pas de sa compétence d'avoir des échanges à ce sujet.

9.2. Un suivi des académies qui gagnerait à être renforcé

Les plans et contenus de formation très différents selon les académies ne font l'objet ni d'évaluation ni d'échanges. À la question systématiquement posée de savoir qui apporte un regard d'expert sur les plans de formation des académies, les réponses ont été confuses, voire contradictoires. L'ESEN n'aurait pas à sa disposition la totalité des plans de formation, elle n'aurait pas non plus les forces nécessaires à leur lecture. Dans ces conditions, les réunions des DAFPE, deux fois par an, n'ont jamais à leur ordre du jour un commentaire sur les plans de formation, qui permettrait pourtant de souligner les différences, les originalités, les lourdeurs parfois.

9.3. Le caractère national de la formation en jeu

Il faut rappeler l'article 2 de l'arrêté de 2003, non modifié par l'arrêté de 2012 : « *l'ESEN est en charge de la conception, de la mise en œuvre et du pilotage de la formation des personnels d'encadrement et administratifs* ». Or les propos recueillis à l'ESEN sont inquiétants : on déplore l'absence d'intérêt des recteurs pour la formation, on sous-entend que l'organisation même des académies dans le domaine de la formation est parfois déficiente et que la formation ne serait pas la priorité des DRH, on souligne l'inégale implication des DAFPE, on rappelle que la formation des personnels d'encadrement est confiée par exemple aux proviseurs vie scolaire (PVS), et se fait selon des modalités déterminées entre pairs. Le registre est donc celui du constat, voire de la déploration. À aucun moment, nous n'avons entendu un discours volontariste sur la nécessité pour l'ESEN de développer une expertise et un pilotage partagé avec les recteurs sur la formation en académie.

Conclusion

En 2000, les inspections générales avaient reçu mission de se pencher sur la GRH dans l'éducation nationale³. Elles notaient :

« La formation initiale et continue de l'encadrement est à la fois un enjeu majeur d'une politique nationale de GRH, un relais et un point d'appui pour les actions de modernisation. Plusieurs ministères l'ont bien compris et se sont dotés de centres de formation au management et à la GRH de haut niveau (par exemple l'équipement, la défense, la justice, plus récemment les finances). À l'éducation nationale, l'occasion a été jusqu'à présent manquée. L'ex-ESPEMEN a certes contribué à améliorer la formation initiale des corps d'inspection et de l'encadrement administratif supérieur, mais elle n'a jamais été en mesure d'être un centre inter-catégoriel de haut niveau d'échanges, de débats et de recherches sur le management éducatif.

La sous-direction de la formation de la DPATE, héritière de l'ESPEMEN et consciente des insuffisances, a décidé de donner une priorité plus marquée à la GRH en formation continue. Elle a également introduit cette année dans le plan national de formation (PNF) des groupes d'études et de recherches qui doivent permettre une meilleure circulation des idées entre praticiens et experts ».

Treize ans après, et même si l'ESEN, dans sa forme actuelle est un outil de qualité, il reste encore en partie à construire ce « *centre inter-catégoriel de haut niveau d'échanges, de débats et de recherches sur le management éducatif* ».

Certes, l'ESEN est un outil de grande qualité, aux savoir-faire incontestables, aux personnels compétents et motivés. Elle a souffert de la modification de ses statuts, de la transformation du contenu des formations statutaires, de changements incessants, auxquels elle a su pourtant faire face. Elle mérite aujourd'hui d'être mieux connue et a besoin d'être reconnue comme pilote et comme expert auprès des académies et des universités. Elle doit pour cela recevoir des objectifs précis, déterminés par les ministères, validés par un véritable conseil d'orientation, connus de tous ses personnels et lisibles par l'ensemble de la communauté éducative et des partenaires extérieurs, avec lesquels elle pourra formaliser des relations d'échanges et constituer un réseau innovant et ouvert sur l'international.

³ Gestion des ressources humaines : la dimension qualitative de la gestion des personnels, du mythe au quotidien, Jean-François Cuby, Monique Guesquière, janvier 2000.

Scénarios de développement et préconisations

L'ESENER est à la croisée des chemins et demeure structurellement fragile. Au-delà des préconisations, des scénarios peuvent se dessiner.

Scénarios

- Service à compétence nationale ou établissement public ?

La transformation en établissement public pourrait apporter une véritable autonomie et insuffler une nouvelle dynamique. Elle apporterait une plus grande lisibilité vis-à-vis de l'extérieur, des facilités de partenariat et la possibilité de ressources. Si l'ESENER reste un service à compétence nationale, son mode de pilotage par les ministères doit être repensé.

- Vers des professeurs permanents : les missions actuelles de l'ESEN sont-elles compatibles avec un enseignement reposant totalement sur des intervenants extérieurs ? Des professeurs permanents ou associés, en nombre limité, pourraient contribuer à renforcer la culture commune de l'école et à assurer une meilleure continuité. Deux hypothèses sont possibles :
 - faire venir des professeurs associés à 25 % de leur temps pour dispenser des cours et créer des contenus ;
 - recruter des professeurs permanents (universitaires, IA-IPR, IEN...) avec un mandat limité à trois ans et une réaffectation prioritaire¹.

Préconisations :

- **Pilotage** : renforcer le pilotage :
 - désigner un référent identifié au ministère de l'éducation nationale, soit au secrétariat général, soit à la DGRH ;
 - désigner un référent au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESIP) ;
 - renforcer le rôle du conseil d'orientation, et en faire un lieu effectif de prise de décisions. Envisager d'en confier la présidence à une personnalité extérieure ;
 - faire valider les maquettes de formation statutaire par un conseil scientifique dont la composition sera fixée par les deux ministres ;
 - mettre en place un contrat d'objectifs ou un véritable dialogue de gestion établissant un lien entre les objectifs stratégiques et les moyens budgétaires ;
 - donner une lettre de mission au directeur de l'ESEN à partir d'un diagnostic établi en concertation avec lui ;
 - déterminer le coût global de la formation des différentes catégories de stagiaires accueillis à l'ESEN.

¹ C'est la formule retenue par l'École nationale de la magistrature.

- **Partenariats** : Renforcer les partenariats et construire de véritables mutualisations en matière de logistique, de production de ressources, d'ingénierie de formation à distance avec :
 - le CNED ;
 - le CNDP ;
 - l'IFE.

- **Organisation de l'école** :
 - créer un département consacré à l'innovation, à la production audiovisuelle, à l'édition web, aux services et ressources documentaires, au service à la fois de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur ;
 - faire correspondre les missions des personnels avec leurs fiches de poste ;
 - clarifier en particulier les missions des chefs de projet et des responsables de formation ;
 - dans le cadre d'une gestion intégrée, donner une responsabilité financière aux responsables de formation ;
 - donner toute sa place à la formation des personnels administratifs.

- **Enseignement supérieur** : Répondre aux nouveaux enjeux des formations destinées à l'enseignement supérieur (hors formations dans les lycées) :
 - mettre en place un comité de pilotage national de la formation associant, DGRH, DGESIP, DGRI, IGAENR, CPU, AMUE, ESEN, avec les associations professionnelles ;
 - mieux adapter les réponses de l'école aux particularités des publics universitaires et à leurs besoins en formation ;
 - donner des fonctionnalités particulières à la plate-forme Campus pour :
 - faciliter le travail en réseaux sur un mode collaboratif ;
 - permettre une communication directe avec les enseignants chercheurs ;
 - mettre en place des modalités d'évaluation permettant d'apprécier la pertinence des formations dispensées.

- **Avec les académies** : conforter le rôle de l'ESENER comme expert et pilote pour les plans de formation statutaire des académies, demande qui devrait venir directement du ministre vers les recteurs :
 - s'appuyer davantage sur les DAFPE ;
 - analyser les plans de formation des académies et mieux les harmoniser.

- **Individualisation des parcours** : Créer de véritables parcours individualisés, prenant en compte l'expérience professionnelle des stagiaires et la complémentarité avec la formation en académie.

- **Politique de communication** :
 - élaborer une véritable politique de communication interne comme externe et développer des outils adaptés aux différentes cibles ;
 - confier la politique de communication à un chargé de communication, recruté sur ses compétences, directement rattaché au directeur ;
 - envisager un autre nom pour l'école, avec un sigle plus simple et lisible.

- **Contrôle de gestion** : en renforcer les missions :
 - par la mise en place d'une gestion intégrée ;
 - en transférant à l'école le budget « déplacement des stagiaires » ;

- **Réseau des écoles** : affirmer de façon plus nette la présence de l'école au sein du réseau :
 - en étant une force de proposition au sein du réseau, à partir d'objectifs fixés par le conseil d'orientation ;
 - en faisant participer aux formations des IA-IPR, des IEN, ou des personnels de direction stagiaires.

- **International** : construire une politique de relations internationales et la rendre visible :
 - structurer les relations avec le ministère des affaires étrangères ;
 - approfondir les modalités de travail avec le centre de formation de l'UNESCO ;
 - clarifier auprès des postes diplomatiques le rôle de l'ESEN ;

- **Hybridation des parcours** : développer de manière raisonnée l'hybridation des parcours :
 - faciliter l'accès aux utilisateurs ;
 - mieux former les tuteurs des stagiaires ;
 - construire des modalités d'évaluation.

- **Immobilier** : assurer les moyens du développement de l'école :
 - en relation directe avec l'administration centrale et le conseil général de la Vienne, définir les modalités de financement permettant d'assurer la pérennité du bâtiment ;
 - conforter le budget de maintenance ;
 - installer une antenne de l'ESEN à Paris :

- soit visible, susceptible d'accueillir des formations, en particulier interministérielles ;
- soit en utilisant les possibilités de mutualisation données par le réseau des écoles du service public.



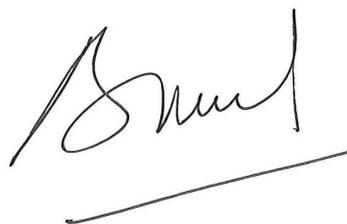
Daniel AUVERLOT



Béatrice CORMIER



Frédéric CARLUER



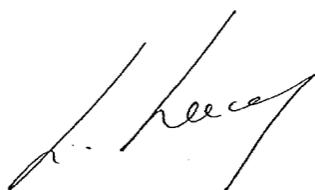
Hélène BERNARD



Françoise HOSTALIER



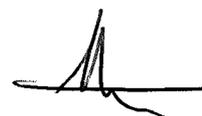
Marc BUISSART



Michel LEROY



Alain PERRITAZ



Isabelle ROUSSEL