



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE**

*Inspection générale de l'institut national
de la statistique et des études économiques*

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

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

N° 1.7.71

N° 2016-026



Institut national de la statistique
et des études économiques
Mesurer pour comprendre



Évaluation et organisation de la fonction statistique au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Rapport à

Madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche

Monsieur le secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE**

*Inspection générale de l'institut national
de la statistique et des études économiques*

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

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

Évaluation et organisation de la fonction statistique au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mai 2016

Louis de GIMEL

*inspecteur général de l'institut
national de la statistique et des
études économiques*

Jean-Richard CYTERMANN

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

Laura ORTUSI

*Chargée de mission à l'inspection
générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la
recherche*

coordinateur

SYNTHÈSE

La mission sur l'évaluation et l'organisation de la fonction statistique au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), inscrite au programme des inspections générales du ministère de 2015-2016, a été menée conjointement par l'IGAENR et l'inspection générale de l'INSEE, compte-tenu du rôle de coordination que joue l'INSEE relativement aux services statistiques ministériels (SSM) et des spécificités de ces services en matière de production et diffusion d'information statistique ainsi que d'indépendance professionnelle.

Le MENESR a la particularité, par rapport aux autres ministères, d'avoir depuis 2009 deux SSM, sur des champs qui présentent pourtant une réelle continuité et des points d'articulation forts – l'un au sein de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance¹ (la DEPP), sur le champ de l'enseignement scolaire, l'autre constitué de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES)², sur le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche qui est marqué par l'autonomie et la diversité des établissements, source de délais et de difficultés méthodologiques.

Au sein du ministère, ce découpage est de plus spécifique à la fonction statistique³, et il conduit à deux SSM de consistance hétérogène⁴. À cet égard, il n'y a pas de justification de fond pour que la DEPP dans son ensemble ne constitue pas le SSM de l'éducation nationale, à l'instar de la DARES ou de la DREES⁵. En effet les fonctions d'évaluation et d'aide à la décision sont parties intégrantes de nombreux SSM.

L'autorité de la statistique publique (ASP) ayant auditionné le SIES en octobre 2015, dans le cadre d'un suivi après sa création, la mission a examiné le fonctionnement des deux SSM en matière de développement d'information et d'aide à la décision, en portant une attention spécifique à l'articulation entre les deux services et aux sujets potentiellement partagés, ainsi qu'aux relations avec les directions opérationnelles.

Les deux SSM ont des positionnements différents qui n'ont pas entravé leurs développements respectifs mais qui ont contribué à creuser une distance entre eux et ont favorisé un défaut de coordination.

¹ Au sein de la DEPP, le SSM est constitué de la sous-direction des synthèses et du bureau des statistiques sur les élèves mais ne comprend pas les bureaux d'évaluation des établissements et des compétences des élèves ni les fonctions support, notamment informatiques.

² Le SIES fait partie du service de la coordination stratégique de l'enseignement supérieur et de la recherche, commun à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRH). À la différence du SSM au sein de la DEPP, il comprend un département des systèmes d'information et un département des outils d'aide à la décision.

³ Ce découpage résulte de la création en 2007 et jusqu'en 2012 d'un ministère de plein exercice sur l'enseignement supérieur et la recherche ; en revanche les fonctions support – affaires financières, juridiques et ressources humaines – sont restées au sein de trois directions spécialisées (DAF, DAJ, DGRH), qui traitent dans des sous-directions différentes les questions de l'enseignement scolaire et celles de l'enseignement supérieur.

⁴ Concernant l'inclusion ou non des fonctions support informatique et certaines parties d'évaluation ou d'aide à la décision.

⁵ DARES : La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques relève du ministère du travail, de l'emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social.

DREES : La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques relève du ministère des affaires sociales et de la santé.

Coté DEPP, la direction, dans un souci d'indépendance, a renforcé son autonomie comme le montrent les modifications introduites dans le décret d'organisation du ministère du 17 février 2014, en structurant son action autour de compétences d'expertise reconnues et d'un programme d'activité rendu public, mais en limitant les échanges avec les autres directions, notamment la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) sur certains aspects de son activité (élaboration de ce programme, publications notamment). Son programme d'activité comprend un axe fort d'études, de publications et de coopération avec la recherche académique.

Ceci n'empêche pas la réalisation d'analyses et de modélisation jugées importantes et utiles pour aider à la décision, tels la réalisation d'un modèle d'allocation des moyens du premier degré⁶, les travaux sur la mixité sociale ou l'éducation prioritaire, ou encore ceux en cours sur les territoires, en concertation avec le réseau des services statistiques académiques (SSA), qui prennent appui sur de nouveaux instruments de mesure et une transformation du système d'information géographique. Des divergences d'appréciation existent toutefois avec la DGESCO sur l'implication attendue concernant certains outils d'aide au pilotage ou l'évaluation de nouveaux dispositifs, au-delà de celle, persistante, sur l'évaluation des acquis des élèves⁷.

Coté SIES, le dispositif d'observation a été enrichi et sa rénovation engagée, dans un univers marqué par un fort développement de l'enseignement supérieur et des changements importants qui ressortent notamment des deux lois adoptées, celle d'août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU) puis celle de juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche⁸. Les attentes des directions opérationnelles en termes de suivi des parcours, d'indicateurs, notamment sur la réussite, ou d'emploi scientifique ont dynamisé les travaux, y compris en termes de production, dans des conditions qui restent cependant, dans certains cas, délicates (enquêtes insertion) ; elles ont aussi conduit à développer les outils d'aide à la décision, et à répondre aux demandes variées d'aide au pilotage et à des sollicitations ponctuelles nombreuses (cabinet, inspections, services...) ; parallèlement des services importants ont été également rendus en termes de développement des systèmes d'informations opérationnels.

Profitant d'une dynamique de proximité, le SIES a ainsi privilégié la reconnaissance interne et affirmé son autonomie par rapport à la DEPP. Cette implication qui lui vaut la reconnaissance des services de la DGESIP et d'une partie de la DGRI, a toutefois ses contreparties en l'absence de programme de travail bien établi : la visibilité externe et les coopérations ont été moins investies. Ainsi la diffusion publique des résultats, études et analyses, s'est appauvrie par rapport à la période antérieure, tant en quantité que par les thèmes abordés, alors que les attentes sont renforcées. Les données sont aussi moins rapidement accessibles, notamment les données détaillées concernant l'enseignement supérieur.

Il apparaît dès lors utile que le SIES mette en place une procédure de traitement et d'évaluation des demandes qui lui sont adressées afin de maîtriser la charge induite et de mieux réserver les moyens nécessaires au développement de ses analyses et publications, et aux améliorations

⁶ Celui sur le second degré est en chantier.

⁷ Cette divergence a conduit la DGESCO à vouloir mettre en place une évaluation de masse par établissement du premier degré, abandonnée en 2012 en raison des critiques internes et externes dont elle a été l'objet.

⁸ Mise en place d'un cadre national des formations, émergence de nouvelles structures (COMUE, ESPE), de nouveaux types de parcours...

méthodologiques de ses opérations⁹, sur lesquels il est attendu dans le cadre de la statistique publique.

Ce sont les travaux d'études et d'analyse à mener à l'articulation des deux SSM qui pâtissent le plus de la situation actuelle, marquée, de manière symptomatique, d'une part par l'absence d'actualisation de la convention annuelle et une certaine divergence dans la politique de diffusion¹⁰, et d'autre part par un manque de concertation approfondie sur les évolutions à venir, même si les éléments structurants la production statistique (RNIE, répertoires) bénéficient d'un intérêt partagé. La question des parcours des élèves, étudiants et apprentis, notamment à travers la problématique « bac – 3 / bac + 3 » pourtant inscrite dans la loi de 2013, et de l'exploitation des données du portail admission post bac (APB), devrait relever d'une problématique développée en commun par les deux SSM. La revue *Éducation et formations* devrait de nouveau aborder des thématiques concernant l'enseignement supérieur et la recherche. Les coopérations avec la recherche académique ou d'autres organismes sont aussi à développer sur ce champ, ainsi que l'animation des SSA.

Même si une réunification de la fonction statistique peut dès lors apparaître théoriquement souhaitable, la mission ne la recommande pas à court terme, en raison des effets négatifs sur la mobilisation des équipes au SIES et leurs productions. La mission privilégie l'option d'un renforcement du travail commun entre les deux directions pouvant faciliter à moyen terme une réunification, si le contexte institutionnel reste favorable avec un ministère unique maintenu sur la durée.

En revanche, il est souhaitable que la DEPP dans son ensemble constitue un SSM à l'instar de la DARES et de la DREES. En effet la fonction d'évaluation, de même que l'aide à la décision et les contributions au système d'information, fait partie intégrante des SSM importants ; elle relève d'ailleurs de méthodologies statistiques et d'une déontologie analogue. La mise en place de cette mesure peut sans inconvénient être étudiée dès à présent.

D'ores et déjà, un programme annuel d'activité rendu public conjointement et ayant une partie commune aux deux SSM est de nature à assurer la coordination forte qui est nécessaire. Il est l'occasion de renouveler le dialogue avec les directions métiers, en visant un meilleur équilibre qu'actuellement. Préparé en concertation avec elles, il doit aussi s'intéresser à une meilleure cohérence des outils de mise à disposition des informations des deux SSM et à leur évolution, pour prendre en compte les besoins d'accès plus rapides à ces informations. L'actualisation annuelle de la convention de service entre les deux SSM devrait en découler.

Nouveau pour le SIES, cet exercice doit aussi lui permettre de mieux calibrer ses différentes activités en visant les développements nécessaires. Des gains en efficacité peuvent aussi être attendus d'une amélioration de son organisation, y compris en matière de diffusion, d'un management plus étroit, et d'un développement des coopérations.

On notera enfin que les relations entre les deux services statistiques comme les relations entre la DEPP et la DGESCO ont plutôt évolué favorablement depuis le début de la mission. Les réactions des deux SSM au contenu de ce rapport ont été recueillies ; elles ont pu conduire à des ajustements ponctuels, qui n'en modifient pas la teneur. Leurs réponses sont jointes en annexe.

⁹ Avec les difficultés résultant de la diversité et l'autonomie des établissements.

¹⁰ Ainsi que par une séparation récente des notes d'information.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
1. Une séparation motivée par des éléments de contexte et de constat, mais qui n'apparaît ni nécessaire, ni optimale.....	4
1.1. Une séparation motivée par des éléments de contexte et de constat.....	4
1.1.1. Une reconnaissance forte de la DEPP sur le champ de l'enseignement scolaire, moindre sur celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	4
1.1.2. La création d'un ministère de plein exercice sur l'enseignement supérieur et la recherche en 2007 ..	6
1.1.3. Une solution spécifique pour la fonction statistique.....	6
1.2. Des positionnements opposés des deux SSM, qui n'ont pas entravé leurs progrès respectifs.	7
1.2.1. Une doctrine souple au niveau national sur les positionnements des SSM et des garanties d'indépendance renforcées au niveau européen.....	7
1.2.2. Une autonomie d'action renforcée du SSM éducation nationale qui n'a pas empêché des coopérations nouvelles avec les directions métiers.....	9
1.2.3. Une inclusion au sein des directions opérationnelles qui a contribué à dynamiser le SSM enseignement supérieur et recherche	15
1.3. Une organisation du SIES qui n'est pas encore optimale en raison de facteurs internes et externes.....	21
1.3.1. Un champ du SIES marqué par l'autonomie et la diversité des établissements, source de délais et de difficultés méthodologiques spécifiques.....	21
1.3.2. Une montée en charge du SIES privilégiant la reconnaissance interne.....	22
1.3.3. Une visibilité externe et des coopérations moins investies	23
1.3.4. Un équilibre difficile à trouver en l'absence de programme de travail validé.....	27
2. Un retour à un SSM unique difficilement envisageable à court terme, mais des mesures fortes de coordination systématique de la fonction s'imposent	28
2.1. Un regroupement des deux services au sein d'une même direction difficile à envisager à court terme	28
2.2. Une coordination forte à organiser entre les deux SSM, accompagnée d'un dialogue renouvelé avec les directions métiers.....	30
2.2.1. Une coordination entre les deux SSM à organiser en prenant appui sur les programmes d'activité	30
2.2.2. Des programmes d'activité au moins partiellement communs.....	30
2.2.3. Une convention de coopération articulée avec les programmes d'activité, actualisée annuellement ..	31
2.2.4. Un renouvellement du dialogue entre les SSM et les directions métier	33

2.3.	Une organisation et un fonctionnement du SIES à améliorer.....	34
2.3.1.	<i>Évaluer la demande interne pour rationaliser les réponses et mieux organiser la diffusion</i>	<i>34</i>
2.3.2.	<i>Réviser l'organigramme du SIES, avec un management plus étroit.....</i>	<i>36</i>
2.3.3.	<i>Développer les études et analyses et les coopérations</i>	<i>37</i>
Conclusion		38
Recommandations		39
Annexes		41

Introduction

La fonction statistique au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est, dans l'organigramme adopté en 2009 et modifié en 2014, répartie entre deux structures : une direction de l'évaluation, de la prospective, et de la performance¹¹ (DEPP¹²) couvrant essentiellement l'enseignement scolaire, direction appartenant au secrétariat général du ministère et une sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES), sous-direction faisant partie du service de la coordination stratégique, commun à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGR¹³).

La reconnaissance de ces structures par l'INSEE comme service statistique ministériel (SSM) a été faite de manière curieusement hétérogène, sans que les raisons en soient évidentes. Le SIES, dans son ensemble est considéré comme service statistique ministériel, même si seul le département des statistiques sur l'enseignement supérieur et la recherche est un département purement statistique. Les deux autres départements, outils d'aide à la décision et système d'information, ont néanmoins été inclus dans le périmètre du SSM. À la DEPP, le service statistique ministériel comprend une seule sous-direction, celle des synthèses ainsi que le bureau des études statistiques sur les élèves qui appartient à la sous-direction des évaluations et de la performance scolaire. Les activités relatives à l'évaluation des compétences des élèves ou les fonctions support comme l'informatique ne relèvent pas du SSM, même si des agents de l'INSEE y sont affectés et même si l'évaluation des compétences des élèves fait appel à des méthodes indubitablement statistiques (échantillonnage, modélisation, tests psychométriques). Les travaux sur l'évaluation nécessitent par ailleurs les mêmes principes d'indépendance et de déontologie que les travaux purement statistiques. La DEPP compte ainsi 175 personnes soit 161 ETP dont 60 ETP font partie du SSM. Le SIES comporte 63 personnes, toutes incluses dans le champ du SSM¹⁴.

D'une manière générale, la DEPP couvre l'ensemble des statistiques sur le champ de l'enseignement scolaire, si l'on excepte les travaux produits par le CEREQ en matière d'insertion des élèves. De par ses compétences en matière d'évaluation, les données qu'elle fournit ne couvrent pas seulement les inputs (élèves et personnels) mais aussi les résultats du système éducatif (diplômés mais aussi compétences acquises par les élèves). Le SIES ne couvre pas tout le champ statistique concernant l'enseignement supérieur et la recherche et ne traite que relativement peu les données mesurant les résultats de la recherche. S'il est présent, à côté du CEREQ sur les travaux d'insertion, il doit tenir compte de la présence de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE) sur les conditions de vie des étudiants et ne travaille que très peu sur les résultats de la recherche (brevets et publications scientifiques) sur lesquels intervient notamment l'Observatoire des sciences et techniques (OST). Il

¹¹ On notera que le mot « statistiques » ne figure plus dans le nom de la direction depuis sa création en 1987 succédant à des services comportant le mot « statistiques » dans leur dénomination. Malgré le nom, l'activité prospective de la DEPP est très faible et cette fonction de prospective n'existe pas non plus dans le secteur enseignement supérieur et recherche. Cette question de la prospective au MENESR mériterait une investigation ultérieure de l'IGAENR.

¹² Pour simplifier la compréhension on emploiera le mot DEPP alors que la direction a porté un autre acronyme DEP (direction de l'évaluation et de la prospective) de 1987 à 1998, DPD (direction de la programmation et du développement) de 1998 à 2003 avec un périmètre différent incluant la programmation des constructions universitaires.

¹³ Dans les précédents textes d'organisation, le SIES était directement rattaché aux deux directeurs généraux.

¹⁴ Cette comparaison des effectifs des deux SSM en administration centrale montre bien la dissymétrie des solutions adoptées et une certaine absence de cohérence.

n'est que partiellement présent sur le champ de l'emploi scientifique¹⁵. Il intègre néanmoins ces différentes données dans certaines de ces publications et notamment l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les deux services statistiques ont des modes d'intervention assez dissemblables en raison des grandes différences dans leur champ d'investigation. Les statistiques dans l'enseignement scolaire sont largement assises sur des données administratives issues de systèmes de gestion homogènes pour l'enseignement scolaire qu'il s'agisse des personnels, des élèves et des examens et s'appuient fortement sur le réseau des services académiques des rectorats et sur l'autorité hiérarchique des rectorats vis-à-vis des établissements ou des écoles. Le système statistique est donc fortement structuré depuis de nombreuses années

La situation est foncièrement différente dans l'enseignement supérieur et la recherche. Le système d'enseignement supérieur est complexe, avec une multiplicité d'acteurs, une autonomie des opérateurs et donc une absence d'homogénéité de leurs systèmes de gestion administratifs des étudiants et une absence de lien hiérarchique entre le service statistique et ceux chargés de fournir les données au sein des opérateurs. Les statistiques de recherche, qu'il s'agisse des données de la recherche publique ou de celle relative aux entreprises, sont issues d'enquêtes déclaratives et sont fournies avec un décalage d'un peu plus d'un an par rapport à la date d'observation pour la recherche des entreprises et de près de deux ans pour l'ensemble.

Ces différences de positionnement apparaissent très nettement à la lecture des textes d'organisation. Le décret d'organisation de l'administration centrale du 17 février 2014, dans son article 6, indique clairement pour la DEPP que « *par la diffusion de l'ensemble de ses travaux et productions, elle contribue à éclairer le débat public sur l'éducation et la formation* ». Inversement les références à la demande des autres directions, pour l'établissement du programme d'évaluations, d'études et d'enquêtes ou pour la construction d'outils d'aide au pilotage, qui figuraient dans le décret du 17 mai 2006 (article 12), ont disparu dans le texte de 2014 en indiquant simplement « *qu'elle assure ses fonctions d'expertise pour l'ensemble du ministère* » ou « *qu'elle conçoit et met à disposition des acteurs de l'éducation des outils d'évaluation* ». Cette modification, réalisée à la demande explicite de la directrice de la DEPP ne pose pas de problème particulier puisque les mentions « *ensemble du ministère* » ou « *acteurs de l'éducation* », englobe les directions. Mais elle a été accompagnée de l'arrêt de la concertation avec les directions dans l'élaboration du programme de travail de la DEPP, concertation qui existait depuis de plus de quarante ans et cet arrêt de la concertation est pour la mission une erreur. Par ailleurs, la DEPP assure toujours une mission de liaison avec le monde de la recherche en éducation. La DEPP est donc clairement aussi bien tournée dans ses missions vers l'extérieur du ministère que vers l'intérieur.

Le positionnement du SIES est tout à fait différent à travers les arrêtés du 16 mars 2009 (article 6) et du 17 février 2014 (article 72). Le coté externe n'apparaît qu'à travers le terme général « *elle (la sous-direction) assure la diffusion de ses travaux* » et aucune mention n'est faite des liens avec la recherche académique. La cohérence des systèmes d'information, la construction d'outils de pilotage et l'éclairage des politiques de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation (et non du débat public) sont les objectifs affichés pour la production de données et d'études statistiques.

¹⁵ À ce sujet la décision prise par la DGRH de publier ses propres notes à contenu statistique et non plus de faire publier, comme auparavant, dans le cadre des notes de la DEPP puis du SIES est une erreur. Elle va dans un sens contraire à celui des recommandations de l'Autorité de la statistique publique sur le développement par le SIES de travaux sur l'emploi scientifique.

C'est donc un service très tourné vers l'interne. Le contraste se révèle ainsi très fort quant au positionnement des deux SSM.

La pluralité de services statistiques n'est pas propre au MENESR. Elle existe par exemple au ministère de l'intérieur avec trois SSM, l'un consacré aux questions de sécurité et de délinquance, un autre consacré aux questions d'immigration et le troisième consacré aux collectivités territoriales. Les configurations ministérielles autour d'un seul ministère des affaires sociales ont laissé toujours subsister deux SSM, l'un autour des questions de travail et de l'emploi (DARES), l'autre autour des questions de santé et d'action sociale (DREES). Mais, dans ces deux cas, les points d'intersection et d'articulation entre les deux SSM sont faibles, voire inexistants. Ce n'est pas le cas pour le MENESR où une réelle continuité existe entre les deux champs des SSM avec une articulation rendue nécessaire notamment pour appréhender la continuité des parcours entre enseignement scolaire et enseignement supérieur. Inversement, autant le rapprochement enseignement supérieur-recherche tirait sa logique de la montée en puissance des universités dans le domaine de la recherche, autant ce rapprochement ne s'est pas vraiment concrétisé au sein du SSM, où le seul sujet vraiment commun est celui de l'emploi scientifique, actuellement en développement.

L'importance des points d'articulation entre les deux services statistiques a nécessité une convention :

- répartissant les sujets autour du baccalauréat entre les deux services : Les statistiques du baccalauréat qui relevaient antérieurement du département des statistiques du supérieur de la DEPP sont restées à la DEPP tandis que le devenir des bacheliers est pris en charge par le SIES. Les statistiques sur les classes post-bac des lycées (STS et CPGE), qui relèvent de l'enseignement supérieur, restent également traitées par la DEPP à travers les enquêtes d'effectifs du second degré ;
- laissant à la DEPP un certain nombre de sujets communs à l'enseignement scolaire et à l'enseignement supérieur : apprentissage, formation continue, financement de l'éducation, relations avec les organisations internationales (sauf pour la recherche) ;
- permettant au SIES l'accès à certaines fonctions supports de la DEPP.

La mission n'a pas vocation à analyser l'ensemble des productions des deux services statistiques. Elle s'est focalisée avant tout sur l'étude des articulations entre les deux services, en portant une attention particulière aux sujets et opérations potentiellement partagés¹⁶ (répertoire des établissements, base centrale de pilotage, alimentation des publications communes comme le répertoire de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche (RERS), articulation bac – 3 / bac + 3, panel d'élèves et d'étudiant, ...), ainsi qu'aux relations que les deux services entretiennent avec les autres directions.

La mission a rencontré¹⁷ l'ensemble des responsables du SIES et de la DEPP, les directions de rattachement du SIES (DGESIP et DGRI), le secrétaire général du ministère, les directions interlocutrices de la DEPP (DGESCO) ou de la DEPP et du SIES (DGRH). Elle a également rencontré le

¹⁶ cf. lettre de mission en annexe 1.

¹⁷ cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2.

département de la coordination statistique de l'INSEE et le Président de l'autorité de la statistique publique (ASP), qui a rendu récemment un avis sur le fonctionnement du SIES¹⁸.

1. Une séparation motivée par des éléments de contexte et de constat, mais qui n'apparaît ni nécessaire, ni optimale

1.1. Une séparation motivée par des éléments de contexte et de constat¹⁹

1.1.1. Une reconnaissance forte de la DEPP sur le champ de l'enseignement scolaire, moindre sur celui de l'enseignement supérieur et de la recherche

La DEPP, lorsqu'elle constituait la seule direction statistique sur l'ensemble du champ ministériel, n'a jamais eu exactement le même poids et le même rôle dans le champ de l'enseignement scolaire et dans celui de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les raisons en sont historiques mais tiennent aussi aux caractéristiques de ces domaines.

La DEPP et les services statistiques qui l'ont précédé se sont bien intégrés dans le ministère de l'éducation nationale dans le champ de l'enseignement scolaire. Les statistiques et les prévisions relatives aux effectifs d'élèves ont, au fil du temps, gagné en qualité comme en délai d'obtention. Elles ont été des éléments indispensables des négociations budgétaires relatives aux créations d'emplois dans les phases d'expansion démographique et servent toujours de base à la répartition des moyens. La DEPP a donc toujours été un interlocuteur indispensable de la direction générale de l'enseignement scolaire et des directions (écoles, collèges, lycées) et sa contribution a été également indispensable pour la mise au point des politiques d'éducation prioritaire ou de mixité sociale²⁰. Elle a également acquis une compétence croissante sur les statistiques relatives à la fois aux caractéristiques des enseignants à travers l'exploitation des fichiers de gestion et à l'utilisation des moyens à travers l'exploitation des « bases relais²¹ ».

Mais la caractéristique essentielle de la DEPP, très singulière par rapport à ses homologues étrangers, est d'avoir, depuis 1974, dans son portefeuille d'activité en même temps que la fonction statistique « classique » l'évaluation des établissements et surtout des compétences acquises par les élèves²². Les évaluations de masse des années 1990, la représentation de la France dans le processus PISA, ont d'une certaine manière forgé l'image de la DEPP et c'est ce couple statistique / évaluation qui a assis son poids dans le ministère et aussi à l'extérieur, vis à vis des médias. La reconnaissance de ce rôle n'a pas été néanmoins sans quelques remises en cause, notamment en matière d'évaluation des compétences des élèves²³. Il y a eu des velléités d'externalisation de l'évaluation vers une agence

¹⁸ L'avis de l'autorité de la statistique publique est en annexe 3. Il figure dans son rapport 2015.

¹⁹ L'écriture de cette partie, au-delà des entretiens, s'appuie sur l'expérience vécue d'un des auteurs du rapport, notamment comme directeur de la DEPP (2000-2002) et comme adjoint au DGRI ayant participé à la création du SSMESR (2008- 2010).

²⁰ La DEPP a développé assez rapidement une mesure des inégalités territoriales, notamment à travers une publication comme *Géographie de l'École*.

²¹ Les bases relais permettent de rapprocher effectifs d'élèves, structure en classes et groupes à travers les emplois du temps. Les travaux communs de la DGESCO et de la DEPP ont permis ainsi d'affiner la notion de taux d'encadrement, en tenant compte par exemple des dédoublements et des enseignements à groupe réduits.

²² D'où l'intérêt d'avoir l'évaluation dans le champ du SSM.

²³ On notera par ailleurs que ces remises en cause du rôle de la DEPP sur l'évaluation ont coïncidé avec des périodes de raréfaction des publications.

sous Claude Allègre entre 1998 et 2000 et inversement une reprise des évaluations de masse de la DGESCO à partir de 2009 jusqu'en 2012, événement qui a laissé sur ce sujet des traces durables dans les relations de travail entre la DGESCO et la DEPP²⁴.

La situation a été différente dans l'enseignement supérieur, où dès la création d'un secrétariat d'État puis d'un ministère de l'enseignement supérieur autonome (1974-1981), la fourniture des éléments quantitatifs nécessaires à l'allocation des moyens entre établissements d'enseignement supérieur (étudiants, m², heures d'enseignement), n'incombait pas au SSM ministériel, resté commun, mais au service financier de l'enseignement supérieur qui menait ses propres enquêtes sur les effectifs. Ce n'est qu'à partir du début des années 1990, que les enquêtes sur les effectifs universitaires réalisées par la DEPP ont été utilisées pour les modèles de répartition des moyens. Il faut dire que le caractère tardif à l'époque des rentrées universitaires et l'hétérogénéité toujours présente des applications de scolarité étudiante des universités, induisaient une connaissance tardive des effectifs des universités. Et de fait la DEPP et ses prédécesseurs étaient finalement peu en rapport avec les directions du supérieur et n'avaient qu'un rôle minime dans la définition des politiques d'enseignement supérieur.

Même si la situation s'est améliorée progressivement du fait d'un contact renforcé avec les directions du supérieur et de la sortie de quelques publications phares, sur la valeur ajoutée des universités dans la réussite en premier cycle (2001) et sur un numéro d'*Éducation & formations* entièrement dédié à l'enseignement supérieur (2004), le constat fait par un président d'université²⁵ en 2001, lors d'un séminaire DEPP – « la DEPP (à l'époque la DPD) n'a aucune visibilité dans l'enseignement supérieur » – était resté dans l'ensemble vrai quand s'est posée la question de la partition de la DEPP. Cette absence de visibilité dans le supérieur, avait conduit le cabinet du ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, François Goulard à souhaiter la création au sein de la DEPP, d'une sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui fut fait dans le cadre du décret de 2006, malgré l'opposition de la directrice de la DEPP de l'époque, Claudine Peretti.

En matière de recherche, Il y a eu, jusqu'en 1997, un SSM, intégré en tant que sous-direction puis en tant que bureau, au sein de la direction générale en charge de la politique de recherche. Ce n'est que dans le cadre de la réforme d'organisation de 1997 du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie²⁶, qu'il a été intégré, sous forme de département dans la DEPP, y compris dans les mêmes locaux.

Traditionnellement l'activité en matière de recherche consistait, et consiste toujours, à produire les grands agrégats nécessaires au calcul de la dépense intérieure de recherche et de développement (DIRD) à partir des grandes enquêtes sur la recherche dans les entreprises et sur la recherche publique, sans fortes interactions avec la politique de recherche dans ses dimensions de tutelle des organismes ou de détermination de la stratégie de recherche, d'autant plus que la production

²⁴ Entretien avec la directrice de la DGESCO, Florence Robine le 28 janvier 2016. Cf. sur ce sujet : Thierry Rocher et Bruno Trosseille, *Les évaluations standardisées des élèves Perspectives historiques*, Revue Éducation et formations n° 86-87 n° 2015.

²⁵ Jean-Yves Mérimod, à l'époque président de l'université de Strasbourg et président de la commission recherche de la CPU.

²⁶ Réforme qui visait explicitement à unifier sur l'ensemble du champ du ministère les fonctions supports (affaires financières, GRH) et la fonction statistique alors que les fonctions personnels (direction autonome pour les personnels de l'enseignement supérieur) et budgétaires (fonction budgétaire recherche non intégrée) n'avaient pas été regroupées dans la réforme d'organigramme de 1995.

d'indicateurs avait été externalisée en 1991, dans un GIP, l'Observatoire des sciences et techniques (l'OST), plus tournée vers les productions de la recherche (publications et brevet).

1.1.2. La création d'un ministère de plein exercice sur l'enseignement supérieur et la recherche en 2007

La recréation d'un ministère de plein exercice sur l'enseignement supérieur et la recherche en 2007 a posé la question de son articulation avec le ministère de l'éducation nationale, notamment au moment où, en 2008, il a été décidé de réorganiser l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec une volonté d'affirmer l'autonomie du ministère responsable. Si l'idée d'avoir un secrétariat général propre au MESR a été très tôt écartée, des revendications de frontière sont vite apparues, en matière budgétaire (tutelle des opérateurs de recherche) et en matière de statistiques et d'aide à la décision. Le MESR n'a pas eu gain de cause sur la fonction financière, le ministère en charge du budget étant opposé à tout amoindrissement de la compétence des directions des affaires financières, mais il a obtenu une fonction statistique propre, d'autant que le directeur de la DEPP et le sous-directeur concerné étaient favorables sans restriction à cette scission de la DEPP.

La décision a été prise dans un contexte où les fonctions statistiques et d'aide au pilotage étaient fortement valorisées. Cette période correspond à la mise en place de la LOLF, avec une forte importance attachée à la notion de performance et à la production d'indicateurs. La révision générale des politiques publiques (RGPP) démarre alors et va dans le même sens de valorisation de la notion de performance. La loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 (LRU), dans son article 20, prévoit l'obligation pour les universités de fournir des statistiques d'insertion de leurs diplômés. Corollaire de la loi LRU, le système de répartition des moyens est rénové pour se faire en partie à la performance²⁷. Les critères choisis pour la partie formation de la dotation, sont les étudiants présents aux examens (et non plus les inscrits) et des indicateurs de valeur ajoutée de l'établissement pour la réussite en licence²⁸ ; l'hypothèse d'utiliser les résultats de l'insertion avait même été sérieusement envisagée.

1.1.3. Une solution spécifique pour la fonction statistique

La solution retenue pour la fonction statistique ministérielle, avec deux services distincts, est de fait très différente de celle retenue pour les fonctions supports à l'exception des systèmes d'information : maintien au sein des directions des affaires financières (DAF), des affaires juridiques (DAJ) et de la direction générale des ressources humaines (DGRH) de directions communes à l'enseignement scolaire et à l'enseignement supérieur et à la recherche et identification de sous directions ou services dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Actuellement l'articulation est très bonne entre ces services dédiés à l'enseignement supérieur et à la recherche et les directions « métier » DGESIP et DGRI dans des domaines comme le contrôle budgétaire des universités, l'écriture de textes juridiques ou la prise en compte de la dimension RH

²⁷ Système d'allocation des moyens à la performance et l'activité (SYMPA). Cf. rapport d'information n° 532 de Philippe Adnot et Léonce Dupont juillet 2009.

²⁸ La notion de valeur ajoutée des universités a été transposée de la notion utilisée pour l'évaluation des lycées (IVAL), où les résultats bruts aux examens sont corrigés des différents d'âge et d'origine sociale des lycéens et donc des étudiants en transposant. Cet exemple est d'ailleurs l'illustration de l'intérêt de rapprocher les travaux sur les élèves et ceux sur les étudiants.

dans la politique contractuelle²⁹. On peut donc se demander ce qui justifie le traitement particulier réservé à la fonction statistique, alors que certains des arguments invoqués (maintien d'une compétence spécifique en un lieu unique) peuvent lui être transposés aisément. La différence vient peut-être de ce que le recours aux directions supports est impératif pour des actes essentiels concernant le fonctionnement des directions métiers et des opérateurs: négociation budgétaire avec Bercy, campagne d'emplois dans les établissements d'enseignement supérieur ou élaboration de la réglementation tandis que le recours à la fonction statistique, s'il se développe, est moins naturel parce que perçu comme moins impératif.

1.2. Des positionnements opposés des deux SSM, qui n'ont pas entravé leurs progrès respectifs

1.2.1. Une doctrine souple au niveau national sur les positionnements des SSM et des garanties d'indépendance renforcées au niveau européen

1.2.1.1 Une diversité de positionnements acceptée par les instances statistiques nationales

Il n'y a pas de doctrine affirmée sur le positionnement des SSM de la part ni de l'INSEE (mais une préférence se dégage pour un rattachement direct à une direction), ni de l'autorité de la statistique publique (ASP), qui trouve sa traduction dans la diversité actuelle des positionnements des SSM. L'attention particulière apportée aux petits SSM (dont le SIES ne fait pas partie) témoigne cependant d'une conscience des difficultés particulières auxquelles ils peuvent être confrontés.³⁰

L'autorité de la statistique publique créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (article 144 et décret 2009-250 du 3 mars 2009) a pour mission première de veiller au principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques. Ce principe d'indépendance à l'égard de toute pression (politique, administrative, privée) est destiné à garantir la crédibilité des statistiques. L'ASP assure également une vigilance sur leur qualité (rigueur méthodologique, application des principes déontologiques) leur objectivité, leur impartialité et leur pertinence, en ayant pour référence les recommandations européennes en matière de bonnes pratiques statistiques.

Parmi ses différentes attributions, l'ASP est notamment saisie pour avis des projets d'arrêtés portant reconnaissance de la qualité de service statistique ministériel. En 2009 elle a donné un avis favorable à la création du SSM enseignement supérieur et recherche, et l'a auditionné en 2015 pour assurer un suivi de son fonctionnement et de son activité. Elle adopte sur ces sujets une attitude pragmatique, considérant les progrès des services de manière contextualisée, sans exiger un fonctionnement optimal, tout en assurant un examen de la qualité de certaines opérations et en formulant des recommandations en vue de leur amélioration. Il en a été ainsi pour le SIES dans l'avis rendu suite à son audition du 7 octobre 2015 (cf. annexe).

²⁹ Notons cependant que cette bonne coordination est due en partie à la qualité des relations interpersonnelles des responsables et qu'il n'en a pas été toujours ainsi.

³⁰ Rapport de l'IG de l'INSEE.

1.2.1.2 Des SSM pareillement soumis à des règles et principes convergents au niveau national et européen

Outre les dispositions législatives ou réglementaires françaises relatives aux productions et services statistiques³¹, l'ensemble des SSM sont appelés à respecter les principes définis par le code de bonnes pratiques de la statistique européenne qui sert de référence (15 principes couvrant l'environnement institutionnel, les procédures et les résultats statistiques)³².

L'environnement institutionnel figure au premier rang des préoccupations de ce code des bonnes pratiques: *« Les facteurs institutionnels et organisationnels ont une influence non négligeable sur l'efficacité et la crédibilité d'une autorité statistique développant, produisant et diffusant des statistiques européennes. Les aspects déterminants sont l'indépendance professionnelle, le mandat pour la collecte des données, l'adéquation des ressources, l'engagement sur la qualité, le secret statistique, l'impartialité et l'objectivité »*.

Plusieurs des indicateurs qui rendent compte de l'application du principe d'indépendance professionnelle croisent les questionnements abordés par la mission dans l'examen du positionnement, de l'organisation ou des pratiques des deux SSM :

- le rang hiérarchique suffisamment élevé des responsables des services statistiques pour leur permettre d'avoir des contacts au plus haut niveau ;
- leur responsabilité exclusive pour décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques ;
- la publication des programmes de travail statistique et de rapports décrivant les progrès accomplis ;
- l'expression publique des autorités statistiques sur les questions statistiques.

1.2.1.3 Un cadre juridique européen récemment renforcé

Si ces principes font déjà l'objet d'une vigilance des différentes instances de la statistique publique au niveau national (ASP, CNIS, INSEE) dans le cadre de leurs attributions respectives, au niveau européen le cadre juridique applicable aux services statistiques et aux statistiques européennes a été renforcé par l'adoption du règlement européen 759-2015 du 29 avril 2015 modifiant le règlement européen 223-2009 relatif aux statistiques européennes (« la loi statistique européenne »). Ce règlement fixe le cadre juridique de la gouvernance du système statistique européen (SSE) et de l'indépendance professionnelle des autorités statistiques : *« les statistiques doivent être développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, notamment en ce qui concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion, et ces tâches sont accomplies sans subir aucune pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêt, d'autorités nationales ou d'autorités de l'union »*. Le règlement attribue à l'institut statistique national (INS) soit l'INSEE pour la France, un rôle de coordination des autres autorités statistiques nationales, notamment en termes de qualité.

³¹ Notamment la loi n° 51-710 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

³² Dernière version du code de bonnes pratiques de la statistique européenne pour les services statistiques nationaux et communautaires adoptée par le comité du système statistique européen le 28 septembre 2011.

Le système statistique public (SSP) va dès lors entrer dans une phase de coordination plus formalisée, et le comité de programme statistique (CPS) qui a été mis en place pour assurer cette coordination verra son rôle renforcé, avec un pilotage de la qualité par l'INSEE. Un audit par les pairs du SSP français a été réalisé en 2015. Au titre des améliorations à apporter, il relève la faiblesse de la communication sur les processus et le contrôle des embargos. Sur ces points, la situation du SIES peut être considérée comme comportant des points de fragilité³³. À la suite de cet audit, un plan d'assurance qualité du SSP va être progressivement mis en place, visant à couvrir 50 % des SSM en 2017 et 100 % en 2018.

La question de l'indépendance professionnelle et du respect de l'ensemble des principes de la statistique publique nécessite une vigilance pour tous les SSM. Elle n'est acquise pour aucun service, mais elle s'avère plus délicate pour un SSM tel que le SIES soumis à de multiples contraintes (jeunesse, peu de distance avec les utilisateurs, interlocuteurs jaloux de leur autonomie) ce qui conduit à examiner plus particulièrement son organisation et les coopérations qu'elle peut entretenir avec les autres services.

1.2.2. Une autonomie d'action renforcée du SSM éducation nationale qui n'a pas empêché des coopérations nouvelles avec les directions métiers

Depuis la fin des années 1980, le service statistique ministériel de l'éducation nationale appartient à une direction autonome en charge de l'évaluation et des statistiques, avec des appellations variables. Aux yeux de l'ensemble des responsables et acteurs de la direction, ce positionnement a toujours été considéré comme un gage d'indépendance professionnelle, caractéristique requise de tous les services concourant à la statistique publique.

1.2.2.1 Une direction traditionnellement soucieuse de son autonomie

Bien que la direction ne constitue pas dans sa totalité un service statistique ministériel, pour des raisons avant tout historiques, l'ensemble de ses services se reconnaît dans les principes de la statistique publique. La comparaison au niveau central entre les moyens et les activités du SSM éducation nationale et de celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (63 agents) n'a d'ailleurs de sens qu'en prenant en compte l'ensemble de la DEPP (175 agents), étant entendu que par ailleurs le SSM éducation anime le réseau des services statistiques académiques (environ 250 agents).

Le positionnement dans une direction autonome (la DEPP), qui paraît mieux à même de protéger l'indépendance de la fonction statistique, semble plus nécessaire encore dans un ministère fortement exposé à la médiatisation. Il n'est cependant pas toujours suffisant, comme l'ont montré les difficultés rencontrées au début des années 2010 pour assurer une diffusion des études et des travaux, conformément à la mission de contribution au débat public.

La personnalité des directeurs et directrices joue également sur la capacité à se faire écouter et résister aux pressions politiques. L'absence dans les textes d'organisation du ministère modifiés en 2014, de référence aux demandes des directions métiers pour la conception et la mise en œuvre du programme d'évaluations, d'enquêtes et d'études est une des manifestations visant à renforcer l'autonomie de la direction à l'égard des directions métiers. Cependant, du fait de sa participation

³³ Voir par exemple *infra* § 1.3.3.1 et § 1.3.4.

aux réunions des directeurs de l'administration centrale, la DEPP conserve un contact régulier avec elles qui alimente sa connaissance des problématiques sur l'ensemble du ministère et vient à l'appui de sa capacité d'anticipation et de réflexion stratégique.

1.2.2.2 Une action fortement structurée par les programmes d'activité

Expression de son autonomie, la définition de son programme d'activité (formalisé et publié au BOEN) constitue pour la DEPP un instrument efficace de cohérence dans la programmation et de pilotage de ses travaux (au-delà de la circulaire relativement technique détaillant les opérations statistiques et de contrôle de gestion de l'ensemble des directions, également publiée au BOEN), un vecteur d'information du public ainsi qu'une garantie pour en assurer la réalisation effective.

Au cours des dernières années, cette programmation affiche une dynamique pluriannuelle dont la première constante est de renforcer les thèmes d'études sous l'angle des inégalités, de l'équité et de la diversité. L'analyse des parcours des élèves par des approches longitudinales (tels les panels), l'expertise en matière d'évaluation des expérimentations, la diffusion de la culture de l'évaluation objective et scientifique auprès des acteurs éducatifs, la valorisation des comparaisons internationales, ainsi que le développement des travaux en lien avec les académies et des échanges au sein du réseau constitué par la DEPP et les services statistiques académiques (SSA), constituent autant d'axes récurrents des trois derniers programmes d'activités.

Le programme pour 2015 affiche deux préoccupations nouvelles : l'analyse des transformations du système éducatif et la production d'indicateurs et d'études en lien avec les chercheurs. Il met au premier rang des travaux les études relatives aux territoires (disparités des territoires, dialogue renforcé avec les académies) qui prennent appui sur le développement de nouveaux instruments de mesure (indicateurs de contexte territoriaux pour l'atlas académique des risques sociaux d'échec scolaire, indicateurs synthétiques, ...) et d'un système d'information géographique.

En outre, un nouvel axe de travail inscrit au programme de travail pour 2016 a pour objectif de suivre les réformes en cours et fournir des éléments pour leur évaluation en lien avec la recherche. La consolidation et le développement du système d'information statistique et le renforcement de la démarche qualité y apparaissent également comme des conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés³⁴.

1.2.2.3 Des relations moins formalisées avec les directions métiers

La volonté d'autonomie accrue de la DEPP se traduit par l'absence récente³⁵ de consultation formelle des autres directions pour l'élaboration de ce programme ; ce choix, un peu extrême, est difficilement accepté par la DGESCO, dont la directrice regrette de ne plus être consultée mais simplement informée a posteriori, alors que le principe d'indépendance professionnelle des SSM ne s'oppose pas à cette concertation. La directrice de la DGESCO estime ainsi que les deux directions se sont éloignées institutionnellement et professionnellement.

³⁴ Deux dispositifs de la DEPP sont certifiés AFNOR : le dispositif de « réponses aux demandes d'information statistique » et les procédures de conception, passation, exploitation et analyse des évaluations CEDRE (cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillons).

³⁵ Cette procédure de concertation avec les directions dans l'établissement du programme de travail existait depuis 1974 !

Pour autant, les services se connaissent et travaillent ensemble, avec des contacts facilités par la qualité des relations personnelles, notamment sur l'ensemble des opérations récurrentes comme celles relatives aux constats de rentrée et aux prévisions d'effectifs. Ces opérations ont des calendriers bien établis, ce qui n'empêche pas la DGESCO de regretter parfois que les délais de mise à disposition, pourtant courts, ne soient pas plus serrés. Les relations de travail avec la DEPP sont jugées bonnes, avec la reconnaissance de l'expertise de celle-ci et des exigences admises comme des contreparties de « sa certification ». Ces bonnes relations peuvent néanmoins conduire à faire l'impasse sur des réunions plus formalisées d'échanges sur les résultats qui seraient utiles pour la sous-direction B2 de la DGESCO.

La DGESCO n'est pas la seule direction métier en relation avec la DEPP. Celle-ci établit également les statistiques concernant le personnel de l'éducation nationale dont la DGRH gère les recrutements et les carrières. Les statistiques de référence sur ces personnels sont notamment rassemblées dans le bilan social national qui paraît chaque année et qui constitue une « publication phare » de la DEPP. La DGRH a émis le souhait d'être davantage associée à l'établissement du bilan, la DEPP étant également favorable à une répartition plus claire des rôles de chacune des directions.³⁶

1.2.2.4 De nouvelles coopérations favorisées par un contexte de transformation des politiques éducatives

La DGESCO reconnaît des progrès dans les relations avec la DEPP sur plusieurs sujets tels que la mise en place d'un nouveau modèle d'allocation des moyens du premier degré, ainsi que sur les travaux relatifs à la mixité sociale (définition d'un indice de ségrégation) et sur l'éducation prioritaire (le choix des quatre critères pour la définition de la nouvelle carte de la géographie prioritaire a été fait avec la DEPP). Il est vrai que le rapprochement sur ces deux derniers sujets a été favorisé par une saisine conjointe formulée par le cabinet, ce qui ne saurait constituer un mode habituel.

Le système d'allocation des moyens du premier degré faisait en effet l'objet de critiques car il ne prenait pas suffisamment en compte le critère social. Une équipe a travaillé pendant un an à la création d'un nouveau modèle qui croise un indicateur territorial et un indicateur social des communes, privilégiant le critère des revenus. La définition du nouveau modèle d'allocation des moyens du premier degré relève de la DEPP tandis que la DGESCO est responsable de la manière dont elle s'en sert et donc des allocations concrètes ; ce partage constitue aux yeux de la DEPP un exemple de répartition claire des responsabilités entre les deux directions, conforme au rôle d'expertise de la DEPP. Ainsi le dispositif a bien fonctionné grâce à l'acceptation réciproque d'une frontière entre aide et expertise d'une part et prestation de service d'autre part, à laquelle la DEPP n'entend pas être contrainte. Un travail de même nature, quoique plus complexe, est engagé sur le second degré.

1.2.2.5 Un partage des actions d'aide au pilotage et à la décision, sujet à questionnement

D'une manière générale, l'aide au pilotage apparaît comme un domaine partagé qui appelle une aide et une expertise de la DEPP mais non une prise en charge systématique de toutes les demandes. Selon la définition de ses missions, la DEPP assure la qualité de la mesure de la performance du

³⁶ Une clarification du rôle des deux directions dans le bilan social devrait être effectuée, les informations sur les rémunérations notamment relevant plus logiquement de la DGRH. Par ailleurs une dissymétrie existe entre le scolaire (responsabilité DEPP) et le supérieur et la recherche (responsabilité DGRH et non SIES), ce qui est regrettable.

système éducatif aux niveaux national et territorial, par sa fonction d'expertise et de conseil. De même, elle conçoit et met à disposition de l'ensemble des acteurs des outils d'aide à l'évaluation, au pilotage et à la décision. Mais le texte précise là encore qu'elle ne le fait plus « à la demande des directions ».

C'est ainsi que la DEPP a pris l'initiative de développer des outils tels que les IVAL (indicateurs sur la valeur ajoutée des lycées), il y a une vingtaine d'années³⁷, et en 2011 la plateforme APAE (aide au pilotage et à l'autoévaluation des établissements) qui est appréciée par la DGESCO. Le rapport de juillet 2015 des inspections générales sur les facteurs de la valeur ajoutée des lycées montre d'une part les limites des IVAL pour évaluer les résultats des établissements, mais aussi l'intérêt des séries continues qu'ils proposent.

De son côté, la DGESCO a été appelée à développer un suivi des PAP et des RAP (objectifs et indicateurs pour chacun des programmes), pour la mise en œuvre de la LOLF, dans l'application Mélusine dont la DEPP assure le support informatique (service du CISAD) et qui est largement alimentée au niveau national au moyen de la base centrale de pilotage (BCP) gérée par la DEPP.

Le dialogue de gestion et de performance avec les académies s'appuie sur une batterie d'indicateurs de gestion académiques également développés dans « mélusine », dont l'interprétation peut constituer une source de débats entre la DGESCO et la DEPP. Par exemple, après discussion et accord entre les deux directions, l'indicateur du taux d'accès au baccalauréat d'une génération (considéré comme juste au niveau national, mais problématique au niveau académique) a été remplacé dans le dialogue de gestion par celui de l'espérance d'obtention du baccalauréat pour les élèves de 6^{ème}.

Selon la DGESCO, si l'outil reste irremplaçable pour le suivi des PAP et des RAP et le dialogue avec les académies, il a souffert au cours des trois dernières années d'une maintenance *a minima* et d'une absence d'évolutions. Des contacts auraient récemment été renoués entre les deux directions pour envisager des améliorations prenant notamment en compte la mise en place des nouvelles régions académiques.

Le suivi et l'évaluation des dispositifs très nombreux mis en place par la DGESCO, constitue une autre source d'interrogations quant à la répartition des responsabilités entre la DGESCO et la DEPP³⁸. Lorsqu'ils portent sur le suivi de la mise en œuvre (effectifs concernés ...) ou l'utilisation des moyens, ils peuvent être considérés pour l'essentiel comme des outils de pilotage opérationnel, relevant de la direction métier, mais qui selon la DGESCO pourraient davantage bénéficier d'apports méthodologiques de la DEPP. Une quarantaine d'enquêtes sont conduites auprès des académies par la DGESCO (bureau DGESCO B12 de la synthèse budgétaire, des études et du contrôle de gestion), dont l'alimentation est facilitée par l'utilisation du portail d'enquêtes « ORQUESTRA ».

³⁷ Le rapport de l'IGEN et de l'IGAENR sur les facteurs de valeur ajoutée des lycées estime que l'absence de données sur le devenir des élèves après le baccalauréat est aujourd'hui la limite principale des IVAL : « *Au-delà des IVAL, c'est donc bien la question du suivi des élèves après le lycée qui est posée et qui constitue pourtant un élément essentiel dans l'appréciation de sa performance. C'est aussi tout le sens de la thématique de la continuité entre les trois années de lycée en amont du baccalauréat et, en aval, des trois premières années d'enseignement supérieur qui est en jeu.* ». La DEPP a apporté plusieurs améliorations dans le calcul des IVAL 2015 (suppression des valeurs académiques jugées trop fragiles, remplacement de la proportion de bacheliers parmi les sortants de terminale par le taux d'accès terminale - bac, typologie des LEGT affinée, valeurs ajoutées disponibles pour chacun des dix domaines de spécialités de la voie professionnelle, utilisation d'un nouvel indice de position sociale, ...).

³⁸ La question de l'évaluation des dispositifs est celle de la coordination des différents acteurs en matière d'évaluation (DGESCO, qui normalement ne devrait pas évaluer, DEPP, IG et la nouvelle instance qu'est le CNESCO).

Il apparaît que les enquêtes sont principalement prises en charge par la DEPP, lorsqu'elles portent sur les effets des dispositifs (ou des expérimentations) sur les élèves (par exemple suivi des élèves en situation de handicap)³⁹. L'intervention de la DEPP, qui est en mesure de produire également des études et analyses dans la durée, semble d'autant plus s'imposer que les enquêtes mobilisent des données à caractère personnel et qu'elles nécessitent la maîtrise des méthodologies statistiques.

La mise en place de nouvelles orientations ou de nouveaux dispositifs dans le cadre de la refondation de l'école (scolarisation des enfants de moins de trois ans, plus de maître que de classe, éducation prioritaire, ...) ont accru les attentes de la DGESCO pour en évaluer la mise en œuvre, notamment sous forme d'indicateurs d'efficacité au regard des résultats des élèves. Au titre de l'année 2016, la DEPP engagera ainsi une évaluation des effets de la réforme des rythmes scolaires sur les apprentissages scolaires ainsi que sur les pratiques enseignantes, en classe de CP.

1.2.2.6 Une divergence d'approche persistante sur l'évaluation des acquis des élèves

Dans un passé récent, un des domaines les plus sensibles des relations entre la DGESCO et la DEPP a concerné l'évaluation des élèves. En tant que responsable de programme, la DGESCO estime ne pas disposer d'outils suffisants, déclinés au niveau territorial, concernant les résultats des élèves français. Durant les années 2009 à 2012, la DGESCO a ainsi voulu mettre en place une évaluation de masse, concernant tous les élèves du premier degré (en CE1 et CM2), avec des résultats école par école. Comme la DEPP était réticente à cette méthodologie (problèmes de fiabilité et de comparabilité notamment) susceptible de créer une confusion entre deux types d'évaluation (à finalité diagnostique dans la classe et à finalité de pilotage du système éducatif), la DGESCO a pris en charge cette évaluation, qui a été fortement contestée par des acteurs internes et externes au système éducatif et abandonnée en 2012.⁴⁰

Outre les comparaisons longitudinales permises par le suivi des panels d'élèves⁴¹, l'évaluation des acquis des élèves repose aujourd'hui sur des dispositifs d'évaluation sur échantillons, qui permettent des comparaisons temporelles au niveau national : cycle des évaluations disciplinaires réalisées sur échantillon (CEDRE) renouvelées tous les cinq ans dans les grands domaines disciplinaires en référence aux programmes en fin d'école et de collège, indicateurs de performance de la LOLF portant sur les compétences du socle commun organisées selon un rythme triennal (CE1, 6^{ème}, 3^{ème}). Les évaluations internationales (PISA, PIRLS, TIMSS, ...), permettent également de comparer les performances des élèves en France et dans d'autres pays, mesurer leurs évolutions respectives et l'équité des systèmes éducatifs.

³⁹ Les collectes concernant les élèves en situation de handicap se répartissent de la façon suivante : L'enquête annuelle sur la scolarisation des élèves handicapés dans le premier et second degré est pilotée par la DEPP, tout comme celle sur la scolarisation dans les établissements hospitaliers et médico-éducatifs ainsi que le panel d'élèves en situation de handicap (suivi des parcours) ; la DGESCO pilote trois collectes (suivi de gestion des assistants d'éducation et des accompagnants des élèves en situation de handicap, postes relevant de l'ASH, suivi trimestriel de l'aide humaine et individuelle apportée aux élèves handicapés).

⁴⁰ Aujourd'hui, l'évaluation du niveau des élèves en français et en mathématiques mise en place à des fins diagnostiques en début de CE2, ne fait pas l'objet de remontées, les livrets d'item ayant un caractère facultatif. La réforme du collège et des nouvelles modalités d'évaluation, offrent l'occasion d'engager une réflexion sur ces sujets notamment avec l'IG).

⁴¹ Programme d'activité de la DEPP pour 2015 : « *les panels de la DEPP, qui permettent le suivi de la scolarité de cohortes comprenant chacune plusieurs milliers d'élèves, à partir de l'entrée en CP ou de l'entrée en sixième, sont enrichis par des recueils de données complémentaires telles que des évaluations cognitives et conatives à différents moments de la scolarité permettant une analyse des compétences* ».

La contribution des évaluations standardisées à l'objectif de pilotage de proximité dans les académies reste plus complexe à organiser. Pour apprécier l'évolution des performances académiques, il a été prévu, après un travail partenarial d'élaboration d'outils d'évaluation avec quelques académies, de constituer tous les trois ans des échantillons académiques représentatifs dans le cadre des évaluations LOLF en début de sixième. Un échantillon de 140 000 élèves, représentatif des académies, a été retenu pour les évaluations sous forme numérisée à l'automne 2015. Sans rouvrir les débats récurrents sur les principes et méthodologies de l'évaluation des acquis des élèves⁴² ou le rétablissement de démarches d'évaluation de masse qui n'ont pas fait la preuve de leur pertinence, un examen conjoint des résultats de cette opération peut contribuer à renouer les échanges entre les deux directions sur cette question majeure, à l'heure où de nouvelles modalités d'évaluation des élèves sont engagées.

1.2.2.7 Une influence accrue de la DEPP dans de nombreux domaines

D'autres responsabilités assurées par la DEPP ne prêtent guère à des contestations et ont connu des avancées importantes. Il en va ainsi de la responsabilité des répertoires et nomenclatures utilisés dans les systèmes d'information et tout particulièrement de la mise en place d'un répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis (identifiant national unique du premier degré au supérieur), le RNIE⁴³, au sein d'un système d'information statistique académique consolidé (SYSCA), et une extension progressive à l'apprentissage, l'enseignement agricole et l'enseignement supérieur. Elle constitue une étape décisive pour permettre le développement de l'analyse des parcours tout au long de la scolarité initiale, dans l'ensemble du système éducatif. La coopération entre la DEPP et le SIES sur ce sujet est considérée comme très satisfaisante.

Parallèlement au renforcement de son autonomie, le rayonnement de la DEPP à l'extérieur du ministère s'est étendu, tant par ses études et publications que dans l'expression publique des responsables de la direction, notamment au travers de conférences de presse. Les publications des notes d'informations, après un niveau particulièrement bas en 2010 (moins de 25), ont progressé de 31 numéros en 2011 à 43 en 2014, pour atteindre 51 publications en 2015⁴⁴. La revue *Éducation & formations* a également vu ses procédures et sa présentation renouvelées pour conforter sa qualité scientifique et statistique. On peut cependant regretter que les thèmes relatifs à l'enseignement supérieur et la recherche n'y soient plus présents.

Les relations de la DEPP avec le monde de la recherche académique contribuent à ce rayonnement. Elles s'organisent dans le cadre de la conclusion de conventions (une quarantaine de conventions concernant des projets de recherche en 2015). Ces collaborations permettent d'enrichir les publications de la DEPP, puisqu'un article doit être soumis à l'issue de chaque convention. Outre les demandes émanant du monde de la recherche, la DEPP peut prendre l'initiative de ces collaborations par appel à projet de recherche (deux appels à projet en 2015, dont l'un sur les filières sélectives de l'enseignement supérieur et la mobilité sociale en partenariat avec le SIES).

⁴² Le numéro 86-87 de la revue *Éducation et formation* de mai 2015 en illustre très clairement les problématiques.

⁴³ Arrêté RNIE du 16 février 2012 publié au JO du 23-03-2012 ; le déploiement du répertoire est prévu par la circulaire sur les opérations statistiques et de contrôle de gestion pour 2016. Cet identifiant interne au système éducatif doit permettre la construction et l'analyse statistique des trajectoires des jeunes dans le strict respect de la confidentialité des informations. À noter également le développement de l'utilisation du logiciel de cryptage FAERE pour le suivi de cohortes anonymisées (travaux sur l'apprentissage prévus en 2016).

⁴⁴ Soit (hors NI estampillées ESR) 23 NI en 2010, 31 en 2011 et 2012, 35 en 2013, 43 en 2014 et 51 en 2015.

Pour rendre compte de l'état du système éducatif et de ses performances qui s'inscrivent dans des territoires très contrastés, la DEPP a également renforcé son dialogue avec les académies en prenant appui sur l'animation du réseau des services statistiques académiques. En participant à des thèmes d'études partagés, les SSA contribuent au développement de nouveaux outils de pilotage nationaux (APAE, système d'information géographique, mise en œuvre des modèles d'allocation des moyens...). En améliorant les indicateurs de contexte (indicateurs synthétiques, indicateurs de ségrégation...), la DEPP permet aux académies de se situer, de mieux évaluer et piloter les politiques académiques. L'accent mis dans son programme d'activités sur l'étude des territoires et l'analyse des disparités territoriales ainsi que sur la connaissance des établissements est de nature à permettre une action renforcée avec les SSA.

1.2.2.8 Les avantages d'un positionnement autonome à concilier avec les attentes des partenaires

La DEPP peut ainsi estimer, sans être contredite par les constats précédents, que le positionnement du SSM éducation au sein d'une direction dédiée à l'évaluation, la prospective et la performance présente un intérêt majeur sur plusieurs points :

- le SSM bénéficie avec toutes les équipes de la DEPP d'une immersion dans les questions éducatives favorable à l'expertise ;
- Il dispose au sein de la DEPP d'une vision de long terme (notamment sur la question des constats) ;
- par ses compétences en termes d'outils d'analyse et de modélisation statistique, il peut être utile aux directions de pilotage en tant qu'expert pour offrir une aide à l'analyse stratégique et à la gestion, tout en évitant un mélange des genres du fait de l'absence d'implication de la DEPP dans le pilotage.

Ce positionnement suppose cependant de préserver des relations confiantes et équilibrées avec les directions métiers, ainsi qu'une capacité à répondre à de nouveaux besoins, dans le cadre du rétablissement d'une concertation respectueuse des principes de la statistique publique.

1.2.3. Une inclusion au sein des directions opérationnelles qui a contribué à dynamiser le SSM enseignement supérieur et recherche

Le positionnement du SSM de l'enseignement supérieur et de la recherche auprès des deux directions métiers avait vocation à rapprocher la fonction statistique des instances de décision, mieux répondre aux besoins de pilotage et de conduite des politiques publiques, favoriser une meilleure connaissance des problématiques et le partage de culture avec les acteurs du système et les utilisateurs de données. D'abord directement rattaché aux deux directeurs généraux de l'enseignement supérieur et de la recherche lors de sa création, le SIES (dont le périmètre correspond à celui du SSM) a été intégré en 2014 dans le service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche, commun aux deux directions.

Ce positionnement identique auprès des deux directions recouvre cependant des pratiques différentes. Les liens du SIES avec la DGESIP apparaissent ainsi plus étroits que ceux qu'il entretient avec la DGRI. Les sous-directeurs successifs du SIES participent régulièrement au comité de direction de la DGESIP (sous sa forme élargie), et très rarement à celui de la DGRI. Le rattachement du SIES à un service a creusé l'écart avec la DGRI et a été perçu comme un affaiblissement de la position du

SSM par ses responsables successifs. Il peut également peser sur une orientation plus marquée de ses activités vers les démarches d'aide à la décision ou au pilotage comme le chef du service de la coordination stratégique semble le souhaiter.

1.2.3.1 Des travaux statistiques dans le champ du supérieur en développement

Dans le champ de l'enseignement supérieur, les travaux du SIES s'inscrivent en premier lieu dans la continuité des productions statistiques jusque-là réalisées au sein de la DEPP, particulièrement en matière de suivi des parcours et d'analyse des trajectoires étudiantes, qui restent une thématique prioritaire.

Au sein du SIES, c'est le département des études statistiques (composé de 31 personnes dont 19 travaillant sur l'enseignement supérieur et 12 sur la recherche sur les 63 que comptait le SIES en 2015) qui effectue les études et les analyses statistiques sur l'enseignement supérieur (effectifs des étudiants inscrits, des boursiers et des diplômes délivrés). Il analyse également les parcours dans l'enseignement supérieur et leurs déterminants à partir de panels et d'enquêtes spécifiques, et réalise des prévisions d'effectifs à court et à long terme.

Le système d'information statistique de l'enseignement supérieur repose principalement sur deux grands dispositifs de collecte d'information : d'une part l'exploitation de fichiers de gestion de la scolarité, dont la remontée est assurée par le système SISE⁴⁵, complété par un dispositif d'enquêtes auprès des établissements non couverts, et d'autre part des enquêtes pour le suivi de panels d'étudiants (devenir des bacheliers) ou relatives à l'insertion professionnelle des diplômés (coordination du dispositif d'enquête et remontées de données collectées par les universités).

Selon le SIES, depuis 2009, le dispositif de collecte SISE a vu son champ étendu et sa rénovation engagée, avec notamment l'introduction de nouvelles informations, pour tenir compte du passage de l'habilitation des formations à l'accréditation des établissements, de la mise en place du cadre national des formations, de l'émergence de nouveaux types de parcours (année de césure, mobilité étudiante...) et de nouvelles structures (ESPE). Les indicateurs de réussite et de valeur ajoutée fondés sur SISE ont été systématisés et les données sont publiées annuellement depuis 2013.

Le suivi des trajectoires étudiantes et de la réussite s'appuie très largement sur les suivis de panels d'étudiants tout au long de leurs études supérieures, renouvelés tous les six ans (échantillons d'étudiants bacheliers en 2002, 2008, 2014). Pour les bacheliers 2002 et 2014, les dispositifs sont articulés avec ceux de la DEPP, dans le prolongement des panels d'élèves suivis depuis leur entrée en 6^{ème}. Pour la cohorte de 2014, le panel DEPP des entrants en 6^{ème} 2007, passant le bac en 2014, est enrichi par le SIES d'étudiants en retard. Les premiers résultats du panel 2014 sont attendus

⁴⁵ SISE : le système d'information sur le suivi de l'étudiant couvre près de 80 % de l'enseignement supérieur français : portant historiquement sur les universités, il a été étendu aux écoles d'ingénieurs (ensemble des établissements habilités à délivrer un titre d'ingénieur par la commission des titres d'ingénieurs, quel que soit leur ministère de rattachement), aux écoles de management reconnues par le MENSUR, aux grands établissements y compris les écoles nationales vétérinaires et instituts catholiques). L'enquête SISE contient des informations individuelles sur l'ensemble des étudiants inscrits dans les établissements couverts. Les données recueillies permettent au SIES d'effectuer des études, de répondre aux demandes des services centraux et territoriaux et des autres acteurs, et aux données d'être utilisées pour l'allocation des moyens aux universités, pour le calcul des indicateurs des contrats. Certaines de ces données sont également accessibles sur le portail PAP ESR et la base centrale de pilotage BCP.

en 2016. De l'avis tant du SIES que de la DEPP, la coopération entre les deux services sur les panels est tout à fait satisfaisante⁴⁶.

L'enquête annuelle auprès des bacheliers 2008, réalisée entièrement par le SIES, devrait déboucher à partir de 2016 sur la production de données finales sur le taux de diplomation étudiant total par diplôme, puis par filière d'entrée, et mettre en évidence les taux de réussite directe ou après réorientation. Les études analysant les déterminants de ces taux (impact de l'origine sociale, des difficultés financières éventuelles en cours d'étude, etc.) et leur évolution dans le temps seraient ainsi conduites à partir des résultats obtenus 6, 12 et 18 ans auparavant.

Le portail opérationnel APB (admission post baccalauréat), géré par la sous-direction de la vie étudiante (SDVE) de la DGESIP et dont la maîtrise d'œuvre est assurée par une association liée à l'INP de Toulouse, dispose de données très riches qualitativement, pour l'analyse des parcours et des déterminants de la réussite des étudiants. Dans un premier temps, le SIES n'a pu exploiter que des données partielles, en appui et à la demande de la SDVE. Conscient de leur intérêt, le SIES qui entend se positionner en primo-utilisateur, n'a pu que récemment dégager de nouvelles ressources pour en permettre l'exploitation (affectation d'une personne)⁴⁷. Au cours des dernières années, les investissements réalisés sur le portail APB ont été mobilisés par les ajustements successifs aux besoins de gestion (extension du champ, modification des procédures...), dans des calendriers très contraints, l'amélioration des conditions d'exploitation statistique des données n'apparaissant pas prioritaire. À l'occasion des nouvelles évolutions technologiques de l'outil envisagées par la sous-direction de la vie étudiante, la prise en compte des finalités statistiques doit devenir un objectif à part entière, comme cela devrait être désormais le cas pour l'ensemble des applications de gestion⁴⁸.

Le dispositif d'observation des parcours et des trajectoires a également été enrichi avec la coordination par le SIES des dispositifs locaux d'enquêtes sur l'insertion professionnelle des diplômés de master et la collecte auprès des universités des données sur les stages effectués par les étudiants, ou en réponse à des demandes plus ponctuelles (diversité sociale dans les grandes écoles). Le

⁴⁶ Cf. document SIES : Les travaux d'études entamés en 2013 autour de la notion de parcours seront poursuivis : il s'agit globalement de tenter de dégager des parcours types, caractérisés par les changements de filière, d'établissement, de domaine disciplinaire, ou au contraire la stabilité, par l'obtention ou non d'un diplôme, par la poursuite d'études, par le nombre d'années d'inscription... et de les mettre en lien avec les caractéristiques individuelles des étudiants (âge, sexe, nationalité française ou étrangère, type de diplôme à l'entrée dans l'enseignement supérieur, CSP des parents, âge au bac, régime d'inscription...). Ces travaux ont donné lieu à publication au premier semestre 2015 ; ils seront poursuivis en 2015 et 2016 à partir des panels (étude des sortants sans diplôme de l'enseignement supérieur, étude des durées d'études dans l'enseignement supérieur), mais également des données SISE.

⁴⁷ Ce portail de préinscription n'a pas vocation à suivre des cohortes, mais il représente un matériau et des données très riches, concernant tous les élèves de terminale, des lycées français à l'étranger, d'autres jeunes (bac non français) ainsi que des reprises d'études et des premières années en réorientation. APB a accès aux sources de données de siècle / scolarité. Il contient toutes les données d'identification (identifiant académique), les bulletins scolaires de première, du premier et second trimestre de terminale, ainsi que les appréciations pédagogiques provisoires, la qualité de boursier potentiel ou non grâce au simulateur du CNOUS, les vœux formulés et les propositions acceptées ainsi que les résultats au bac. APB ne donne qu'une vision partielle des inscrits, et l'établissement d'accueil ne voit que les vœux acceptés. Les données personnelles et les résultats sont accessibles à la sous-direction de la vie étudiante et aux recteurs, responsables de l'affectation des élèves dans le supérieur et de la régulation de l'offre de formation, assistés par les CSAIO. Un extrait des bases de données centré sur les choix d'affectation (mais pas l'ensemble des données détaillées) est adressé au SIES pour analyse, en appui à la SDVE, et contrôle de cohérence des affectations APB avec les données de SISE. L'accès aux données détaillées d'APB présente un intérêt majeur pour les études que le SIES peut être amené à conduire seul ou en association avec la DEPP et d'autres partenaires. Ces données devraient également pouvoir être accessibles à la DEPP, voire à la DGESCO et pouvoir être mises à disposition de chercheurs, dans le strict respect des règles de protection et de confidentialité.

⁴⁸ La possibilité d'assurer l'exploitation statistique des données administratives, qui permet de limiter la charge liée aux enquêtes statistiques, devrait être systématiquement prévue dans toutes les applications de gestion.

pilotage des enquêtes sur l'insertion professionnelle est cependant toujours éclaté entre le SIES, pour l'enquête sur l'insertion des masters (dont la labellisation reste à faire), et la sous-direction de la vie étudiante de la DGESIP pour le devenir des diplômés de DUT et licence professionnelle.

Les attentes exprimées plus explicitement par la DGESIP en matière de suivi des parcours (réussite en licence notamment), ont sans aucun doute contribué à dynamiser les travaux du SIES dans ce domaine et lui ont apporté une certaine reconnaissance en retour de la DGESIP, intéressée par ses réflexions sur la notion de réussite. Mais ces progrès restent fragiles en raison de la faible capacité de développement d'études au sein du SIES compte tenu du poids des opérations de production, de son organisation actuelle et de l'importance des demandes ponctuelles qui lui sont adressées.

1.2.3.2 Une contribution encadrée au pilotage financier

La contribution du SIES à la procédure d'allocation des moyens a été clarifiée dans le cadre d'une charte de gestion conclue avec la sous-direction du financement de l'enseignement supérieur. La charte prévoit la fourniture des données sur les étudiants (inscrits, boursiers, diplômés) nécessaires au modèle d'allocation des moyens (des difficultés récurrentes sont liées aux évolutions des périmètres des établissements) dans un calendrier échelonné et contraint, ce qui n'exclut pas des demandes ponctuelles. Pour le PAP et le RAP, une dizaine d'indicateurs de performance sont calculés annuellement qui proviennent du SIES mais aussi de l'OST.

En matière d'analyse financière, le SIES a repris le tableau de bord initialement réalisé par la sous-direction de la contractualisation et l'a intégré à PAP ESR. Il fournit de 100 à 150 chiffres historicisés, permet une analyse rétrospective et des comparaisons entre établissements mais connaît des problèmes de fiabilité des données (liés à la complexité d'un processus ayant des remontées multiples)⁴⁹, cependant utilisées faute de mieux.⁵⁰

Pour le dialogue contractuel par établissement ou site, le SIES fournit également des indicateurs sur l'insertion ou la réussite (quatre indicateurs se décomposant en une vingtaine), et répond à des demandes ponctuelles variées qui peuvent s'avérer assez lourdes (cf. 1.3 ci-dessous).

1.2.3.3 Une continuité des travaux sur la recherche et des avancées dans le domaine partagé de l'emploi scientifique

Dans le champ de la recherche, le SIES est en premier lieu responsable de l'établissement et de la diffusion de l'information statistique sur les moyens consacrés à la recherche et au développement en France. La réalisation de différentes enquêtes (auprès des entreprises, auprès des établissements publics de recherche, et des organismes financeurs) lui permet d'assurer sa mission de calcul des agrégats économiques tels que la DIRD (dépense intérieure de R&D) et la DNRD (dépense nationale de R&D) notamment utilisées dans les comparaisons internationales. L'enquête auprès des entreprises (dématérialisée) relève des enquêtes statistiques de la loi de 1951, celles auprès du secteur public relèvent d'enquêtes administratives (avec un très bon taux de réponse mais des délais

⁴⁹ Le rapport IGF - IGAENR de mars 2015 constate un manque d'exhaustivité et de fiabilité de l'information financière relative aux universités en dépit d'une multiplicité de dispositifs de remontée d'information (données incomplètes ou manquantes pour 32 universités sur 75 dans l'infocentre MENESR en application des règles de contrôle) et préconise de refondre le processus de remontée d'information financière en recentrant la DGFiP sur la fiabilisation des données brutes et le MENESR sur la production d'indicateurs d'analyse financière.

⁵⁰ Un projet d'infocentre décisionnel financier est prévu à horizon 2018 qui enrichira la remontée de données d'exécution (comptes financiers) par des données de prévision (budgets).

importants). Les travaux ont été développés avec la mise en place de nouveaux volets d'enquête (enquête auprès des collectivités locales et volets chercheurs en cours pour les organismes publics de recherche) et le renforcement des analyses (cf. 1.3.3. ci-dessous).

Compte-tenu de la grande hétérogénéité des organismes de recherche (des plus petits au très grand CNRS) et de leur autonomie de gestion plus ancienne et affirmée que celle des universités, la DGRI n'exprime pas les mêmes besoins de traitements statistiques que la DGESIP. Ses relations avec le SIES sont à cet égard moins resserrées⁵¹. Au-delà du besoin d'agrégats plus rapides concernant la RD, de répertoire des établissements de recherche, d'avancées en matière de cadre de cohérence recherche et d'emploi scientifique (cf. ci-dessous), les demandes exprimées par les services portent davantage sur la cohérence des données d'enquête avec les données administratives déclarées en matière de R&D⁵² (notamment dans le cadre du CIR) et la mise en place d'indicateurs de valorisation de la recherche⁵³.

Au croisement des problématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche, les avancées les plus attendues dans un proche avenir concernent l'emploi scientifique, avec l'enquête sur l'insertion des docteurs et la mise en place d'un observatoire de l'emploi scientifique. Le SIES a renforcé sa capacité d'intervention en affectant sur ces questions un administrateur de l'INSEE et en élaborant une dynamique d'observation de l'emploi scientifique public, notamment dans les principaux organismes de recherche publique, avec des actions de court terme (collecte nouvelle d'informations agrégées sous forme de tableaux⁵⁴) et de moyen terme (remontées de données individuelles)⁵⁵.

1.2.3.4 Une dynamique de développement des outils d'aide à la décision et des fonctions supports

Les progrès les plus visibles du SIES sur l'ensemble de ses champs d'intervention concernent davantage le développement des outils d'aide à la décision ainsi que des fonctions support qui ont semblé particulièrement privilégiés.

À côté du département des études statistiques – enseignement supérieur et recherche – de trente-et-une personnes, un département des outils d'aide à la décision de dix personnes a été créé (sept personnes provenant d'un service transverse de la DEPP) et un département des systèmes d'information de dix-sept personnes constitué à partir de la fusion des deux cellules informatiques de la DGESIP et de la DGRI.

L'investissement semble avoir été particulièrement marqué dans le domaine des outils d'aide à la décision, avec la mise en place du portail PAPESR qui propose une série d'indicateurs prédéfinis, à

⁵¹ Parallèlement la DGRI estime très précieuse l'aide apportée par le département des systèmes informatiques du SIES, notamment pour la mise en place de procédures électroniques dans le cadre de la gestion des différents agréments des laboratoires.

⁵² Notamment sur l'importance des dépenses de RD des entreprises selon les sources (30 % d'écart entre la source CIR et l'enquête RD) ou le financement privé de la RD publique (conduisant à des montants très différents selon l'origine du déclarant).

⁵³ Le SITTAR en exprimant à la mission une demande d'indicateurs de valorisation potentiellement très fins reconnaît cependant avoir été très réservé à ce sujet dans ses relations avec le SIES, considérant par ailleurs que les travaux conjoints avançaient lentement. Sur la valorisation, la coordination avec les travaux de l'OST devrait être mieux assurée.

⁵⁴ Par grade, statut type d'emploi, genre, discipline de recherche, avec les départs et prévision de départs. Avant la mise en place de cette collecte nouvelle concertée avec les organismes, les avantages et inconvénients des différentes sources ont été soigneusement examinés.

⁵⁵ Une présence accrue sur l'emploi scientifique suppose une formalisation des relations avec la DGRH et une coopération renforcée.

partir d'informations prétraitées, facilement utilisables et des métadonnées accessibles en ligne. Constitué en 2007, ouvert en 2010, PAPESR sert beaucoup à des utilisateurs occasionnels : sur les 3 000 utilisateurs de PAPESR, 2 / 3 sont en établissement (notamment les cellules de pilotage ESR), plutôt ceux du supérieur. Les sources sont variées (de 30 à 35 sources) internes et externes, homogénéisées et prétraitées de manière à fournir une profondeur temporelle (depuis 2008) : données statistiques issues de SISE, enquête R&D, remontées des comptes financiers de la DGFI, bases de données brevet...

Cependant, le produit est relativement fermé avec une entrée par établissement, peu évolutif⁵⁶ et peu adapté aux utilisations statistiques (les indicateurs étant prédéfinis). Un investissement est donc en cours dans une nouvelle génération de produits permettant d'industrialiser la fonction de diffusion avec le projet dataEsr, synchronisé avec data.gouv, qui bénéficie d'un financement du programme d'investissement d'avenir (PIA).

Il s'agit de constituer un entrepôt unique d'informations prêtes à l'ouverture, comportant des données sources et des référentiels. Cette infrastructure devrait permettre d'accueillir de façon plus fluide l'information ministérielle disponible, la gérer dans le temps, et l'ouvrir de manière spécifique à différents usagers (études statistiques, aide à la décision interne et dialogue avec les opérateurs, information institutionnelle et exposition de données ouvertes). Dans cette perspective la question se pose à terme du maintien ou non des différents canaux de diffusion (PAPESR, plateforme open data ESR sur le site ministériel⁵⁷, dataEsr mais aussi la BCP gérée par la DEPP) et d'assurer une cohérence quel que soit le canal de diffusion.

Le département des systèmes d'information a pour sa part mission de moderniser les SI des deux directions générales, en même temps que de prendre en charge progressivement les opérations statistiques en concertation avec le CISAD à la DEPP. Sa fonction d'appui concerne aussi bien la DGESIP (applications sur l'habilitation des diplômes, l'accréditation des formations, sur les banques de données sécurisées pour les épreuves classantes de médecine) que la DGRI (outil de dépôt et de validation des demandes d'agréments spécialisés par les laboratoires...). Favorisée par la proximité avec les services opérationnels, cette fonction d'appui est très appréciée par ces derniers. Côté opérations statistiques, la charge du département est progressivement montée pour atteindre 50 % actuellement. Il s'acquitte des opérations nouvelles et, conjointement avec la cellule SI placée auprès de la sous-directrice⁵⁸, d'une importante mission concernant les cadres de cohérence utilisés par les différents opérateurs et la gestion des référentiels permettant une interopérabilité des systèmes d'information des différents établissements et organismes.

⁵⁶ Les regroupements d'établissements sont difficiles à gérer, et la politique de création de sites et de COMUE, difficile à prendre en compte.

⁵⁷ Plateforme ministérielle de mise à disposition de données (open data) sous licence libre, qui comporte une quarantaine de jeux de données.

⁵⁸ Le département SI intervient en appui de la cellule SI, chargée de favoriser l'urbanisation des systèmes d'information des acteurs de l'ESR, qui assure le portage des cadres de cohérence.

1.3. Une organisation du SIES qui n'est pas encore optimale en raison de facteurs internes et externes

1.3.1. Un champ du SIES marqué par l'autonomie et la diversité des établissements, source de délais et de difficultés méthodologiques spécifiques

Comme le relève l'introduction, à la différence de la DEPP sur le champ des établissements scolaires, le SIES doit sur son champ de l'enseignement supérieur et de la recherche faire face à deux caractéristiques importantes : l'autonomie des établissements et leur diversité⁵⁹. Ces caractéristiques induisent des processus plus contractuels, avec des questions méthodologiques sous-jacentes, une certaine complexité pour l'élaboration des agrégats d'ensemble, et des délais. L'autonomie des établissements renforce leur diversité. Elle induit des systèmes d'informations spécifiques ou partiellement harmonisés sur la base du volontariat (cf. APOGÉE, COCKTAIL, rôle de l'AMUE), et les pousse à être très vigilants sur les demandes qui leur sont adressées, lorsque celles-ci doivent entrer pour des questions méthodologiques dans la manière dont les données sont collectées⁶⁰.

Si cette vigilance résulte parfois d'une vision très extensive de l'autonomie de décision, elle peut aussi s'expliquer par la diversité des sollicitations qui sont adressées à ces établissements qui ne perçoivent pas spontanément les demandes statistiques du SIES comme indépendantes des demandes administratives de l'autorité de tutelle ou d'une autorité proche. Y concourt le fait que la quasi-totalité de ces demandes statistiques (à l'exception de l'enquête Recherche auprès des entreprises) relève formellement d'enquêtes administratives entrant dans le programme du ministère et non pas d'enquêtes sous la loi du 7 Juillet 1951 protégeant les réponses des établissements par l'obligation de secret statistique.

Sur des opérations importantes ou nouvelles, le SIES est ainsi conduit à définir des cadres de cohérence et à négocier avec les établissements les données collectées ou à recommander un mode opératoire sans pouvoir complètement imposer des protocoles, comme par exemple pour les enquêtes d'insertion des masters ou des docteurs ou plus récemment le recueil de l'emploi scientifique. Les enjeux sont souvent délicats mais importants en terme de qualité statistique, et ce d'autant que les établissements ont, de par la loi, des obligations analogues.

L'enquête d'insertion sur les masters en donne une illustration, avec les avis du CNIS en 2009 et 2011, soulignant certaines préoccupations sur la qualité et l'accessibilité à l'information et sa pertinence, puis l'avis de l'ASP d'octobre 2015 insistant sur la nécessité d'une labellisation et d'une extension (cf. ci-dessus)⁶¹. Au reste l'articulation de ces enquêtes et des enquêtes insertion de la DEPP (IVA-IPA), avec l'ensemble du dispositif d'observation sur l'insertion des jeunes, et notamment

⁵⁹ Universités et IUT, écoles (d'ingénieurs, de commerce et management, ...), formations spécifiques santé, établissements scolaires pour les classes préparatoires (CGPE) dans les lycées et STS, pour ce qui concerne l'enseignement supérieur ; variété des administrations et des établissements publics de recherche, qui participent à la réalisation de la recherche ou la financent, lesquels sont loin d'être tous sous tutelle du MENESR.

⁶⁰ Telle l'organisation des questionnaires, l'échantillonnage, les relances, ...

⁶¹ On relèvera en parallèle que de leur côté, les enquêtes d'insertion IVA / IPA (sur l'insertion à sept mois des lycéens et des apprentis) réalisées par la DEPP peuvent rencontrer des difficultés de même type ; elles n'ont pas obtenu l'avis de conformité du Comité du Label lors de leur dernier examen et que leur méthodologie doit être retravaillée en vue d'un nouvel examen par ce comité.

l'enquête emploi, les enquêtes génération du CEREQ⁶² ou l'enquête EVA réalisée par l'INSEE à partir du panel DEPP des élèves suivis depuis leur entrée en 6^{ème}, mériterait d'être précisée.

Dans ses efforts le SIES profite de la connaissance des acteurs qu'ont les deux directions générales et de leur appui, mais son rôle en tant que garant méthodologique des procédures et de la cohérence globale reste à ancrer.

1.3.2. Une montée en charge du SIES privilégiant la reconnaissance interne

Soucieux de faire valoir son apport et son dynamisme et de répondre ainsi à certaines de ses missions, le SIES s'est positionné d'une part en appui aux demandes d'aide au pilotage et en réponse aux sollicitations ponctuelles variées (cabinet, inspections, services...), d'autre part dans une perspective d'autonomie par rapport à la DEPP, perspective qui a pu se trouver renforcée par quelques points d'accrochage partiellement dus à cette dernière.

Cette logique de réponse à la demande et de reconnaissance interne a prévalu, dans un contexte de demande forte, variée et croissante concernant l'enseignement supérieur, lui-même en développement et objet de nouvelles structurations et problématiques, comme le soulignent les deux lois de 2007 et 2013. Elle marque une rupture avec la situation prévalant jusqu'en 2008 où les réponses de la DEPP (la partie en charge de l'enseignement supérieur) à ce genre de sollicitations étaient nettement plus fréquemment négatives ou évasives.

Ce positionnement concerne non seulement le département des outils d'aide la décision – et notamment l'outil PAPESR sollicité à cet effet –, et le département SI pour la partie de ses travaux assurant la mise en place d'outils opérationnels au bénéfice des services, mais aussi assez largement, le département des études statistiques, y compris pour des raisons de fraîcheur de données.

Les échanges du SIES avec les services de la DGESIP, au titre de l'aide à la décision comprennent ainsi des échanges structurés (cf. ci-dessus), mais aussi des demandes ponctuelles ou complémentaires qui semblent former un halo plutôt conséquent autour de ce noyau. Au titre des bonnes pratiques organisant ces échanges, on peut retenir l'existence d'une convention de gestion (mise en place à l'initiative de la sous-direction B2 de la DGESIP) concernant la fourniture des données servant à l'allocation des moyens⁶³, ou l'intégration des informations sollicitées dans un outil structuré comme PAPESR.

Mais parallèlement, il est actuellement difficile de chiffrer ce que l'ensemble de ces sollicitations représente dans l'activité du SIES. Un relevé des demandes ponctuelles n'a commencé à être mis en place qu'à partir de décembre 2015⁶⁴ et il ne décompte pas encore toutes les demandes ni le temps de réponse mais leur volume apparaît loin d'être négligeable. Ainsi sur quarante-six demandes arrivées en décembre 2015 au niveau du chef de département des études ou équivalent, six viennent du cabinet du ministre ou de la directrice générale, sept de différents services du ministère (y compris IGAENR), neuf d'origine régionale et dix du service documentation de la DEPP⁶⁵.

⁶² Le CEREQ interroge les jeunes sur leurs parcours d'insertion à trois et cinq ans, tandis que les enquêtes insertion masters du SIES portent sur une insertion à vingt-quatre mois.

⁶³ Concernant l'allocation des moyens, le positionnement du SIES, sous réserve de disposer des ressources humaines nécessaires, pourrait même comprendre la construction d'un modèle si l'on décalquait le positionnement de la DEPP en la matière par rapport à la DGESCO.

⁶⁴ À l'arrivée du nouveau chef du département des études statistiques.

⁶⁵ Point d'entrée pour l'ensemble des demandes statistiques extérieures adressées au MENSER.

Même partiel, ce relevé illustre l'importance de la demande ponctuelle adressée au SIES et interroge en retour sur le niveau de diffusion des données et leur accessibilité.

La primauté à la demande interne inspire aussi la manière de positionner certains travaux, comme par exemple l'appréhension de l'emploi scientifique dans les organismes de recherche, déjà présenté ci-dessus. Alors que l'objectif d'un tableau de bord (en juin puis septembre) répondant à des besoins de pilotage, est affiché comme prioritaire (avec note au cabinet et aux directeurs), la publication de notes d'information s'appuyant sur cette collecte n'est évoquée qu'à titre subsidiaire, « le cas échéant », alors que la diffusion appropriée par le service statistique mériterait d'être mise davantage en avant dans l'ensemble du processus, au titre de ses missions.

Les différents services de la DGESIP font part d'une satisfaction marquée pour l'apport important du SIES en réponse à leurs besoins opérationnels, d'autant que cet apport n'apparaît pas avoir de contrepartie négative. Allant de pair avec une aide et une réflexion sur les outils et leur exploitation ou sur les concepts, il leur apparaît avoir heureusement bénéficié de la proximité des structures. La situation est analogue mais un peu plus contrastée à la DGRI, où des regrets s'expriment aussi sur le fait que certains travaux décidés conjointement avec le SIES n'avancent pas aussi vite que souhaité. Ainsi l'apport important du SIES en matière d'approche de l'emploi scientifique, de cadre de cohérence recherche ou de SI est reconnu cependant que d'autres demandes restent en réserve (cf. 1.2.3 ci-dessus).

Du côté de l'IGAENR, les avis sont partagés sur la qualité des réponses aux demandes effectuées. La contribution du SIES a été jugée très positive pour des rapports comme celui sur les pôles universitaires de proximité ou l'organisation territoriale. Le rapport sur la situation financière des universités a montré les problèmes de fiabilité des données financières et la mission en cours sur les petites et moyennes universités n'a pas été satisfaite du concours apporté par le SIES qui n'a pu fournir une explication des divergences.

1.3.3. Une visibilité externe et des coopérations moins investies

1.3.3.1 Peu d'analyses diffusées sur l'enseignement supérieur

Cependant le souci de répondre à la demande interne a des contreparties qui se lisent en termes d'études et d'analyses mises à disposition pour éclairer le débat public et aussi de coopérations, notamment avec la DEPP et les SSA. En effet, la production statistique a continué de se développer (cf. 1.2), comme en témoignent les programmes de travail fournis dans le cadre du CNIS, même si elle doit faire face à des enjeux importants à la fois sur la qualité des résultats et leur développement compte tenu des champs à investir.

Du point de vue de la diffusion tous publics⁶⁶, celle des productions statistiques a continué d'être assurée, via les différents canaux :

- les ouvrages annuels – le RERS, l'état de l'enseignement supérieur et de la recherche, notablement renforcé (de 30 à 49 fiches) surtout sur la partie recherche (+ 13 fiches),

⁶⁶ Par ailleurs les publics ciblés peuvent recourir à l'outil PAPESR, qui a été développé ou à la base centrale de pilotage (BCP), gérée par la DEPP ; cependant l'accès du premier est soumis à autorisation et l'entrée assez fermée, se faisant principalement par établissement (d'enseignement supérieur ou de recherche) ; l'alimentation de la seconde subit une dérive dans les délais d'approvisionnement concernant les données du supérieur (voir *infra*).

l'atlas régional des étudiants, et la participation à l'état de l'emploi scientifique (biannuel) ;

- la mise à disposition de résultats détaillés, en open-data depuis 2014 pour ce qui concerne les universités, et sur le site Repères pour la recherche-développement ;
- les publications ponctuelles, soit en 2015, douze notes d'information (4 pages) et six notes flash (2 pages) soumises à un calendrier prévisionnel dont deux visent à une publication plus rapide de résultats (sur la DIRD et les étudiants inscrits dans les universités).

Cependant un examen plus détaillé de cette diffusion et des éléments de comparaison avec la situation qui prévalait avant la création du SIES (cf. annexe 4) où prédominait une politique de valorisation détaillée et rapide des résultats, montre que sur le champ de l'enseignement supérieur, il s'agit pour l'essentiel d'une diffusion de premier niveau comportant peu d'analyses spécifiques (deux ou trois publications en étant large).

Cette diffusion sur l'enseignement supérieur apparaît ainsi marquée par un certain appauvrissement⁶⁷, par rapport aux années 2007 ou 2002-2003, ce qui n'est qu'en partie compensé par l'effort fait à destination du public spécialisé via PAPESR et la diffusion en Open-Data de tableaux détaillés concernant les universités.

L'absence d'études et analyses sur l'enseignement supérieur dans la revue *Éducation & formations* aggrave l'écart par rapport à la situation antérieure où il était courant de trouver plusieurs articles consacrés à l'enseignement supérieur par numéro. Ainsi en 2007-2008 sur les numéros 74 à 78 de cette revue, dix-neuf articles concernent l'enseignement supérieur soit 32 % des articles publiés⁶⁸.

La situation apparaît plus favorable coté recherche où les publications se sont renforcées avec le développement des productions (telle l'enquête RT des collectivités locales) et la réalisation des analyses sur des angles particuliers (Pme, entreprises étrangères, UE, régions, ...) tandis que des résultats détaillés ont continué d'être assurés, ainsi que la possibilité pour les chercheurs académiques d'accéder, sous conditions, aux données individuelles.

De plus le SIES a subi dans les dernières années deux ou trois incidents en matière de publication, contraires au code des bonnes pratiques européennes, qui ne se produisent plus à la DEPP : rupture d'égalité de traitement des médias pour certaines publications, décision du cabinet de reporter certaines publications y compris une à caractère statistique très descriptif. Il a de ce fait assorti en 2015 d'un calendrier de publication validé et rendu public la série « notes flash » créée l'année précédente dans le but notamment de parer à cette difficulté pour ses productions récurrentes.

Même s'il peut être appuyé par ses directions générales de rattachement dans ses démarches pour faire valoir le code des bonnes pratiques européennes, le fait d'être une simple sous-direction le dessert, tandis que la DEPP bénéficie de son niveau de positionnement administratif en tant que

⁶⁷ De fait certains thèmes répétitifs (boursiers, personnel RH, réussite hors universités...) ne semblent pas donner lieu systématiquement à une publication annuelle spécifique qui les valorise tandis que d'autres (projections d'effectifs étudiants, réussite) peuvent subir des délais un peu accrus.

⁶⁸ 6 articles sur 16 dans le n° 78 de novembre 2008, 3 sur 11 dans le n° 77, 8 articles sur 19 dans le n° 75 d'octobre 2007 et 2 sur 13 dans le n° 74. Le n° 73 de 2006 est entièrement consacré à la RD (biotechnologies). En 2003 3 articles sur 18 sont consacrés au supérieur dans le n° 66, et en 2002 3 sur 10 dans le n° 64, 2 sur 12 dans le n° 63 et 1 sur 14 dans le n° 62. Et un numéro est entièrement consacré à l'enseignement supérieur le n° 67.

direction, du volume de ses travaux et de leur qualité pour asseoir une indépendance reconnue et disposer de procédures qui puissent la garantir. Par comparaison avec la DEPP qui a fortement ré-assis son indépendance en matière de communication, il est aussi à noter que le SIES ne dispose pas d'une communication autonome – donnant la possibilité d'organiser une conférence ou un point de presse sur une thématique spécifique⁶⁹.

1.3.3.2 Une coopération avec la DEPP trop réduite et un défaut d'actualisation de la convention entre les deux SSM

Parallèlement les coopérations n'ont pas été développées. Les relations avec la DEPP ont été caractérisées par une tendance réciproque à l'autonomie, qui a cependant préservé les opérations communes situées aux articulations essentielles de la production statistique et du système d'information ; celles-ci ont ainsi continué de bénéficier d'une bonne coopération, dans le cadre du partage initialement réalisé⁷⁰.

En revanche des analyses portant sur les parcours, du type « bac – 3 / bac + 3 » ou l'exploitation d'APB comprenant les vœux vers le supérieur, leur réalisation en fonction des résultats scolaires et les facteurs de réussite, n'ont pas donné lieu à des échanges (hormis l'enrichissement du panel DEPP par les données d'APB) visant une mise en commun des approches ou de certains moyens d'étude, pour parvenir à la réalisation et la diffusion d'analyses appropriées. Les premiers travaux du SIES sont restés à l'état de note interne. Les difficultés d'exploitation de la base, en raison d'une documentation insuffisante voire embryonnaire, n'ont pas été partagées. Parallèlement la DEPP n'a pas proposé d'engager des moyens spécifiques pour avancer sur une thématique qui l'intéresse aussi fortement.

Les questions des prévisions d'effectifs dans l'enseignement supérieur, du suivi des bacheliers, de leur orientation dans l'ensemble du champ (y compris le médicosocial), intéressent aussi fortement certaines académies et leurs SSA. Il y a là potentiellement l'opportunité d'un travail concerté entre service central et service déconcentré pouvant servir d'exemple, dont le SIES n'a pas encore eu l'occasion de se saisir, contrairement à la DEPP sur d'autres sujets. Si la DEPP pilote le réseau des SSA, il serait utile que le SIES participe davantage à sa mobilisation sur des thématiques relevant de son champ.

En matière internationale, la DEPP (le chef du SSM et la MIREI) joue le rôle de représentant de la France sur le chiffrage et l'évaluation du système éducatif, auprès de différentes instances, Eurostat, la commission européenne et l'OCDE. Comme actuellement le supérieur concentre à peu près la moitié des demandes, notamment à l'OCDE (sortie et employabilité, mobilité, financement...), les moyens consacrés par le SIES à cette approche internationale mériteraient sans doute d'être renforcés, en participant aux réflexions des groupes de travail, au-delà de la fourniture des informations chiffrées disponibles⁷¹.

⁶⁹ Et lorsque des données produites par le SIES sont valorisées dans le cadre d'un point de presse, il s'agit plus d'opération de pure communication, à l'exemple des résultats sur l'insertion professionnelle des diplômés.

⁷⁰ Il en est ainsi des nomenclatures, de la mise en place des panels et d'un identifiant unique élève - étudiant, du suivi du panel d'élèves, ainsi que du recueil des informations concernant le supérieur dans les établissements de l'enseignement secondaire, de la valorisation des acquis de l'expérience ou de l'apprentissage et des échanges pour les rapports annuels ; il en est de même de l'évolution du partage des fonctions support SI (opérations de production et développements) entre le CISAD à la DEPP et le département SI du SIES.

⁷¹ Dans la mesure où la DEPP a gardé logiquement la production des données sur la dépense d'enseignement supérieur et le coût à l'étudiant, il n'y a pas eu de vrai travail en commun sur ce champ pourtant important.

De manière symptomatique, la convention établie en 2009, au moment de la création du SIES, entre les deux SSM, n'a connu qu'un projet d'actualisation non finalisé en 2013, au lieu de l'actualisation annuelle qui était prévue. Du reste ce projet restait cantonné à des aspects opérationnels, portant davantage sur la partie concernant les services supports informatiques. Alors que plusieurs articles de cette convention prévoyaient des échanges, notamment sur la BCP (appelée info-centre général) et les coopérations statistiques avec une actualisation annuelle en fonction des besoins⁷², cette actualisation ne semble pas avoir été préparée de manière à résoudre efficacement les difficultés potentielles et à aborder concrètement et dans un esprit coopératif et prospectif les sujets d'analyse communs.

Au passage, on relève aussi que le choix fait de séparer les responsabilités en matière d'édition des NI a pu conduire en 2015 à un resserrement temporaire et regrettable des publications sur l'enseignement supérieur et la recherche.

1.3.3.3 Des données détaillées sur l'enseignement supérieur pas assez rapidement accessibles, ce qui nuit aux coopérations

L'accès par les différentes parties prenantes aux données détaillées du SIES concernant l'enseignement supérieur a souffert des délais accrus d'alimentation de la BCP, avec une dérive progressive de ces mises à jour de mai $n + 1$ à novembre $n + 1$, ce qui obère leur utilisation par les services académiques. Pourtant, les demandes d'information portant sur l'enseignement supérieur représentent une part non négligeable des demandes adressées à cette base (autour de 17 % soit de l'ordre de 220 d'après les relevés de 2014 et 2015) qui a l'avantage de fournir un historique. Certes l'outil PAPESR actuel fournit aussi des données temporelles (à partir de 2008) sur l'enseignement supérieur, mais son entrée par établissement et son caractère très fermé limitent les usages possibles. Il est ainsi probable que ce défaut d'actualisation accroît les demandes ponctuelles adressées au SIES, y compris celles répercutées par le service de documentation de la DEPP qui joue le rôle de point d'entrée ministériel.

Si les développements envisagés par le SIES avec le projet DataESR, doivent à l'avenir être à même de répondre à des demandes ouvertes, le positionnement des différents outils et de leur évolution par rapport aux différents utilisateurs ne paraît pas avoir fait l'objet d'un examen, *a fortiori* partagé avec la DEPP.

L'absence de données détaillées voire individuelles mobilisables a nui aux travaux de recherche académiques sur l'enseignement supérieur, les parcours, la réussite, et donc à un enrichissement des travaux du SIES avec des coopérations de ce type. Une ou deux équipes de recherche ont pu avoir accès à de telles données au cours des dernières années, mais cela est resté peu fréquent. Dans certains cas, notamment pour les données d'APB, les bases de données appropriées restent à fournir⁷³. Les responsables du réseau de recherches sur l'enseignement supérieur (RESUP) interrogés par la mission ont fait part d'une quasi-absence de relations avec le SIES, ce qui le prive de coopérations pour enrichir ses analyses. De fait Le lancement d'un premier appel à projet sur la mobilité sociale (au reste commun avec la DEPP) date de septembre 2015 seulement.

⁷² Voir l'article 2, 3^{ème} point de cette convention, ainsi que l'article 3, 3^{ème} alinéa et l'article 4 dernière partie.

⁷³ La mise à disposition de données individuelles pour les chercheurs via le centre européen Quetelet est toute récente, suite à la signature d'une convention en novembre 2015 seulement.

1.3.4. Un équilibre difficile à trouver en l'absence de programme de travail validé

Fortement sollicité par la demande interne (besoins de gestion et d'aide au pilotage, ou de chiffrages et analyses ponctuelles), et voulant montrer sa capacité à y répondre, le SIES n'a pas commencé par établir un programme de travail, organisant ses différentes activités⁷⁴, et pouvant servir de garde-fou pour trouver un équilibre avec ses autres missions en tant que SSM, notamment celle de production statistique et d'amélioration de celle-ci, et celle de réalisation d'analyses et d'études mises à disposition dans le cadre du débat public.

Un tel programme a potentiellement l'avantage d'obliger à recueillir les besoins des services⁷⁵ et les mettre en regard des moyens disponibles, pour provoquer les arbitrages nécessaires ; il évite d'avancer certaines offres de service sans mesurer l'importance globale des charges et engagements à tenir. En son absence les besoins exprimés ont tendance, sous l'effet des délais, à induire une gestion au fil de l'eau qui se fait au détriment des investigations plus longues et d'une rationalisation.

Dans le cadre du CNIS (commission services publics et services aux publics⁷⁶), le SIES, comme tous les services statistiques participant à la statistique publique, élabore en fin d'année n un projet de programme annuel de production statistique pour l'année n + 1⁷⁷ qui décrit son activité prévue et l'amélioration de celle-ci avec des opérations nouvelles ou renouvelées et les enjeux qui peuvent y être associés⁷⁸. Au-delà de la production statistique, les travaux d'étude sont aussi évoqués même si le CNIS a pour objet le dispositif d'information statistique et son examen au regard des besoins.

Cependant ce programme CNIS est très rarement assorti d'échéances pour les évolutions envisagées, et celles-ci peuvent ainsi facilement connaître des décalages dans le temps, d'autant que le CNIS est une instance de concertation et que la commission des services publics et services aux publics traite de bien d'autres sujets que l'éducation.

Or la tension apparaît forte quand s'ajoutent aux demandes internes et aux questions d'études et d'analyses à destination du débat public déjà en grande partie évoquées ci-dessus⁷⁹, des investissements non négligeables à faire coté production et méthodologie statistique, dont

⁷⁴ Bien que l'établissement d'un tel programme de travail ait été demandé à plusieurs reprises au responsable du SIES par un des membres de la mission dans ses fonctions antérieures de directeur adjoint de la DGRI et de directeur adjoint de cabinet.

⁷⁵ Il apparaît que le SIES n'y procède plus systématiquement par rapport aux services concernés de la DGESIP et la DGRI et a fortiori avec la DEPP (cf. ci-dessus).

⁷⁶ http://www.cnis.fr/cms/Accueil/themes/Services_publics_et_services_aux_publics. Les sujets traités concernent outre l'éducation, la santé et l'accès aux soins, les prestations sociales et la précarité, les retraites, la sécurité et la délinquance, la justice, le service de défense.

⁷⁷ Voir pour 2016 :

http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Commissions_thematiques/Commission_Services_publics_et_services_aux_publics/Calendrier_Commission_Services_publics;jsessionid=17D8FE51464BAE1B39943B8618CE6930?reunion=5291

⁷⁸ Par exemple pour 2016, on y retrouve la création progressive d'un volet chercheurs pour les enquêtes recherche auprès des administrations et le recueil d'informations sur l'emploi scientifique auprès des principaux organismes de recherche (turnover, départ en retraite, ...), l'expertise de la base de sondage de l'enquête recherche auprès des entreprises et centres techniques, le test d'une enquête insertion professionnelle des docteurs et l'évolution des enquêtes auprès des écoles doctorales, l'évolution du dispositif SISE, le RNIE, et encore des travaux sur les prévisions d'effectifs étudiants, sur les indicateurs de réussite, ou des travaux d'étude sur les parcours et la mobilisation d'APB.

⁷⁹ À quoi il faut aussi ajouter, comme le souligne l'ASP, l'appréhension de la mobilité internationale des étudiants et chercheurs, et une description de l'emploi dans l'enseignement supérieur.

l'importance a été évoquée lors des différents entretiens réalisés par la mission⁸⁰. Les effets de ce défaut sur l'équilibre des missions du SIES peuvent se lire en creux, par l'absence ou la réduction de certaines publications, des délais et des reports d'investissements (en matière d'études ou de méthodologie).

2. Un retour à un SSM unique difficilement envisageable à court terme, mais des mesures fortes de coordination systématique de la fonction s'imposent

2.1. Un regroupement des deux services au sein d'une même direction difficile à envisager à court terme

Les analyses développées dans la première partie de ce rapport ont montré que la séparation de la mission statistique n'était pas optimale du fait notamment du recouvrement important des champs d'intervention des deux services statistiques ministériels. L'importance donnée ces dernières années à la continuité et à l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur⁸¹ pourrait inciter à recommander une réunification de la fonction statistique au sein de la DEPP. Les acquis de ces dernières années constatées dans les directions communes à l'enseignement scolaire et à l'enseignement supérieur et à la recherche (DAF, DAJ, DGRH) montrent qu'il est possible pour ces directions de travailler de manière équilibrée pour les deux secteurs pour autant qu'existent les procédures de travail adéquates entre les directions « support » et les directions « métier » et la volonté de travailler ensemble. L'existence d'une direction purement dédiée à la statistique est un avantage réel pour la visibilité de cette fonction et sa contribution au débat public.

En même temps, comme l'ont montré les développements précédents et l'avis de l'autorité de la statistique publique, le bilan du SIES est tout à fait honorable. Il assure pleinement les fonctions de base d'un service statistique ministériel et apporte un appui réel aux directions auxquelles il est rattaché et notamment à la DGESIP. Il permet de commencer à asseoir les politiques d'enseignement supérieur sur des données chiffrées et sur des outils d'aide à la décision, même si des progrès importants restent à accomplir en ce domaine. Et c'est la nécessité de poursuivre la construction d'un véritable système d'information statistique permettant d'outiller les politiques d'enseignement supérieur et de recherche, sans freiner la dynamique engagée, qui doit inspirer la décision à prendre en matière de structure. Cette volonté de mieux outiller la politique publique d'enseignement supérieur apparaît nettement par exemple à travers l'intervention du secrétaire d'État à la recherche, Thierry Mandon, lors du débat du 17 février 2016 à l'Assemblée nationale sur la stratégie nationale d'enseignement supérieur (STRANES) : « *Nous devons bâtir [...] une administration qui*

⁸⁰ Dans une perspective multi-annuelle et au-delà de ce qui apparaît immédiatement dans le programme présenté au CNIS, on peut notamment citer l'amélioration méthodologique des enquêtes insertion, en vue de leur examen par le comité du label demandé par l'ASP, leur extension aux écoles et aux docteurs (en cours), la bonne tenue du répertoire des établissements de recherche, une estimation provisoire plus rapide de la DIRD (à cause de la DIRD des organismes de recherche), l'explicitation des écarts entre sources d'enquête et source administrative sur la DIRDE et le financement privé de la recherche publique, le développement d'indicateur de valorisation.

⁸¹ La période précédente insistait plus sur le renforcement de la liaison supérieur recherche, ce qu'ont encore fait certains interlocuteurs de la mission, et notamment Dominique Bureau, le président de l'autorité de la statistique publique. Ce débat, qui rejoint celui d'avoir un seul ou deux ministères sur le secteur éducation, enseignement supérieur recherche, n'a pas de réponse totalement évidente.

s'appuie beaucoup plus qu'auparavant sur la collecte et le traitement des données, sur les ressources que constituent les données ».

Au bout du compte, même si une réunification de la fonction statistique apparaît théoriquement souhaitable, nous ne la recommandons pas comme option principale pour différentes raisons :

- une décision aussi lourde de refonte d'organigramme, ne se prend pas en fin de législature ou en année préélectorale, avec une incertitude réelle sur la structure gouvernementale et l'existence d'un ministère unifié ou de deux ministères séparés⁸² ;
- il ne faut pas surestimer l'intérêt de mesures structurelles de refonte d'organigrammes par rapport à des mesures d'amélioration de procédures ;
- surtout il ne faut pas sous-estimer le risque de briser la dynamique d'amélioration du système d'information de l'enseignement supérieur et des outils d'aide à la décision qu'impliquerait un éclatement du SIES et sa réintégration partielle dans la DEPP. En effet des trois départements qui composent le SIES, seul le premier sur les statistiques de l'enseignement supérieur et de la recherche aurait vocation à rejoindre entièrement la DEPP ; le second sur les outils d'aide à la décision serait probablement partagé et le troisième département sur les systèmes d'information n'y aurait pas vraiment sa place mais une partie non négligeable de ses travaux serait à reprendre par la DEPP. On sait que les restructurations de ce type ont un effet négatif sur la mobilisation des équipes et la production de travaux d'études. C'est ce dernier point qui nous paraît déterminant.

Si certains considèrent que la dernière réforme d'organisation, côté DGESIP / DGRI, aurait réduit la visibilité du SIES en l'intégrant dans un service alors qu'il était auparavant rattaché directement aux deux directions, ce point n'apparaît pas comme vraiment dirimant. Cette intégration dans un service a favorisé par exemple l'appropriation par le SIES de travaux sur l'emploi scientifique et n'a pas en soi aggravé la dissymétrie qui affecte le positionnement du SIES entre la DGESIP et la DGRI avec une intégration plus réelle de la responsable du SIES dans l'équipe de direction côté DGESIP. C'est cette dissymétrie qu'il faudrait s'attacher à réduire plutôt que de modifier l'organigramme.

La stabilisation de l'organigramme nous paraît donc devoir être recommandée à court terme, sachant qu'à plus long terme, la situation pourrait évoluer vers une réunification, en cas de stabilité prolongée de la structure ministérielle unique et de consolidation du système d'information de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En revanche, il est à retenir dès à présent que la DEPP dans son ensemble constitue le SSM éducation nationale à l'instar de la DARES ou la DREES. En effet il n'y a pas de raison de fond pour que la partie SI (CISAD), l'évaluation, la prospective ou l'aide à la décision soit à l'extérieur du SSM. Les SSM importants intègrent le plus souvent ces fonctions qui font appel à des compétences méthodologiques et déontologiques analogues à celles de la production statistique.

S'il existe un autre modèle au ministère de l'environnement et du développement durable, avec un SSM (le SOES) et un service chargé de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du

⁸² Depuis 1993, il y a neuf années avec deux ministères distincts, éducation nationale et enseignement supérieur et recherche (1993-1995, 2007-2014), deux années avec un ministère de la recherche autonome (2000-2002) et douze années avec un ministère unifié (1995- 2000, 2002-2007, et depuis 2014).

développement durable (SEEIDD), on relèvera qu'il ne correspond pas au cas de l'Éducation nationale :

- d'une part, parce que cette séparation se justifie au ministère de l'environnement par l'ampleur des questions à traiter concernant les infrastructures et leurs acteurs (notamment en matière de transport et d'énergie) et les études d'impact des projets ou des politiques, qui sont de par la loi obligatoires,
- d'autre part parce que le SSM actuel au sein de la DEPP développe déjà des outils d'aide à la décision et des analyses (en matière d'allocation de moyens, de ségrégation sociale..) qui sont hors du champ du SOES du fait de l'existence d'un autre service.

Compte tenu des changements récents, la situation actuelle est une opportunité pour identifier le SSM éducation nationale avec l'ensemble de la DEPP, en élargissant le périmètre de ce dernier, et mettre au passage fin à une situation administrative complexe, où celui-ci déborde fonctionnellement sur une autre sous-direction. De plus les contours des deux SSM du ministère – DEPP et SIES – gagneraient alors en homogénéité, ce qui est susceptible de faciliter une intégration ultérieure.

2.2. Une coordination forte à organiser entre les deux SSM, accompagnée d'un dialogue renouvelé avec les directions métiers

2.2.1. Une coordination entre les deux SSM à organiser en prenant appui sur les programmes d'activité

À défaut de réunir les deux SSM, l'existence de domaines d'intervention partagés nécessite la mise en place d'une coordination forte entre les deux services. Cette coordination doit en premier lieu concerner les programmes d'activité, qui définissent les orientations stratégiques des services et fixent les priorités dans la programmation des travaux.

Une coordination qui se limiterait à la seule logistique des opérations communes, au calendrier de mise à disposition de données, ou à l'organisation d'activités supports concernant les systèmes d'information décisionnels, bien que tout à fait nécessaire, ne saurait suffire à impulser une coopération dynamique, comme l'a montré le défaut de suivi et d'actualisation de la convention entre la DEPP et le SIES durant la dernière période.

Cette coordination passe par la nécessité d'échanger chaque année sur les orientations des deux services, sur la cohérence de leurs objectifs et sur la coopération indispensable pour en assurer la mise en œuvre. Elle appelle bien entendu la mise en place d'instances de concertation formelles et réunies au moins deux fois par an, complétées par des groupes de travail thématiques. Elle se concrétise dans l'élaboration des programmes, ainsi que dans la convention de mise en œuvre. L'ouverture aux représentants des directions métiers d'une partie au moins de ces instances est à envisager en fonction des questions à traiter.

2.2.2. Des programmes d'activité au moins partiellement communs

Comme la mission en a rendu compte dans la première partie, l'absence d'un programme d'activité formalisé allant au-delà des circulaires descriptives (qui restent nécessaires) des opérations

statistiques et de contrôle de gestion⁸³, sans éclairage stratégique ni priorisation, constitue un frein au développement des études statistiques du SIES et à la reconnaissance de son action hors de ses directions de rattachement. Le SIES doit se doter d'un programme annuel d'activité, structuré et formalisé, à l'instar de celui de la DEPP. Ce programme permettrait une régulation de ses activités moins soumise aux aléas conjoncturels et un rééquilibrage en faveur des études statistiques.

Les programmes des deux SSM doivent comprendre, à minima, une partie commune aux deux services fixant les orientations, objectifs communs et domaines d'action partagés. Cette partie, élaborée conjointement par la DEPP et le SIES, doit non seulement porter sur la conduite d'opérations communes, en réponse notamment aux demandes internationales, mais aussi sur la traduction à donner au continuum de formation bac – 3 / bac + 3 prévu par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur, à la fois en termes de production statistique (RNIE, panels, apprentissage) et d'analyses.

Afin d'en assurer la continuité, l'étude des parcours des élèves, des étudiants et des apprentis, ainsi que l'utilisation des données d'APB, constitue un axe prioritaire de la partie commune des programmes d'activité des deux SSM pour enrichir l'analyse des déterminants de la réussite dans l'enseignement supérieur, de façon complémentaire aux panels. À cet égard le traitement des données d'APB nécessite, outre un engagement coordonné des deux services, une consolidation de l'outil lui-même et un investissement matériel et financier plus conséquent pour en permettre une exploitation statistique pertinente. Dans cette perspective, il conviendrait que le SIES et la DEPP, tout comme la DGESCO, puissent être associés aux évolutions du portail envisagées par la sous-direction de la vie étudiante.

La présentation conjointe des programmes des deux services et de la partie commune, dans un document publié et diffusé aux différents partenaires concernés est de nature à leur assurer une meilleure visibilité et une audience accrue.

Ultérieurement, l'existence d'un seul programme d'activité pour les deux SSM pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui existe pour le programme de travail annuel des deux inspections générales, qui présente une partie commune aux deux inspections et des parties propres à chacune d'elle. Un tel programme aurait plus de force, et par le rapprochement sous forme d'échanges réguliers et formalisés entre les deux services qu'il suppose, pourrait créer, à terme, les conditions favorables à une réunification dans une seule direction.

2.2.3. Une convention de coopération articulée avec les programmes d'activité, actualisée annuellement

Une convention de coopération reste utile pour la mise en œuvre opérationnelle des programmes d'activité. Régulièrement suivie et actualisée, contrairement à la pratique qui a prévalu ces dernières années, elle favoriserait le développement de projets transversaux (suivi des parcours), l'accès et l'exploitation de données d'intérêt partagé (APB, ...), le maintien et l'amélioration d'outils de mise à disposition de données détaillées (BCP) répondant aux besoins de nombreux utilisateurs (services centraux et déconcentrés, universités, chercheurs...) ainsi que le développement de nouveaux outils (Open-Data) dans une logique de cohérence, d'articulation et non de concurrence.

⁸³ Les circulaires, qui font l'objet de deux publications distinctes à des dates non coordonnées, donnent une description précise mais relativement « technique » de l'ensemble des opérations de collectes d'informations statistiques et de contrôle de gestion réalisées par l'ensemble des directions.

La convention de coopération entre la DEPP et le SIES doit ainsi prévoir la mise en cohérence des outils de mise à disposition des informations des deux SSM et une évolution qui prenne en compte les besoins d'accès plus rapides à ces informations.

L'outil PAPER, qui donne accès à des indicateurs prédéfinis et non à des données détaillées, ne permet pas de répondre aux besoins de traitements statistiques originaux ; parallèlement le développement de DataESR, qui a vocation à répondre à ces besoins, ne pourra être pleinement opérationnel qu'à moyen terme.

De son côté la base centrale de pilotage, entrepôt de données de référence du système éducatif français depuis 20 ans qui dispose de séries longues et de collectes de statistiques exhaustives est adaptée à différents usages⁸⁴ (besoins d'informations statistiques pour différents acteurs, aide à la décision, traitements statistiques avec le développement de données individuelles depuis 2004), et ne peut être substituée dans un avenir rapproché, même si elle a pu souffrir d'insuffisantes évolutions (finalités, organisation, délais de mise à jour). Il importe donc que les données relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche l'alimentent de nouveau dans des délais beaucoup plus rapides que ceux qui ont cours actuellement.

La DEPP a d'ailleurs pris conscience de l'intérêt de consolider la BCP et de la faire évoluer, d'en faciliter l'accès et de mieux former les utilisateurs à ses usages, particulièrement ceux du SIES et la mission ne peut qu'encourager le développement des contacts qui se sont instaurés entre les deux services à cet effet.

À l'heure actuelle, le portail d'Etalab data.gouv, s'il permet bien l'accès aux données du RERS, n'est guère adapté aux usages à finalités statistiques dans le champ de l'éducation nationale⁸⁵, d'autant que la question de la protection des données à caractère personnel, qui représentent une grande part des sources d'informations ministérielles, constitue une limite à la mise à disposition, et leur anonymisation une contrainte à prendre en compte. Cependant la dynamique générale de développement de l'open data, et les démarches dans cette direction initiées par le SIES avec la plateforme open data ESR et le projet DataESR, montrent la nécessité d'une réflexion commune des deux SSM sur les outils à venir de leurs systèmes d'informations, afin de favoriser une convergence dans leur évolution inéluctable.

En matière de valorisation des travaux, des publications communes permettraient d'assurer la visibilité de la production et des études des deux SSM (voir partie 2.3). C'est tout particulièrement le cas de la revue *Éducation & formations* qui doit de nouveau développer des thématiques concernant l'enseignement supérieur. Cette revue faisant appel largement aux SSA et aux chercheurs, le SIES se doit également d'y participer et de susciter des contributions, y compris extérieures, à cette revue. Dans le même esprit, les séances de valorisation des travaux (jeudis de la DEPP) pourraient également être communes aux deux SSM. D'une manière générale, l'articulation des sites internet des deux SSM et leur présentation pourraient être définies avec des principes communs.

⁸⁴ Usages DEPP de la BCP : production automatisée d'indicateurs (statistiques agrégées), collecte UOE (alimentation d'un espace géré par Eurostat), séries chronologiques « données de référence », APAE, alimentation RERS, Géographie de l'École, réponse à la demande d'informations, exploitation des données à des fins d'études, ...

Les usagers « externes » de la BCP sont principalement : DGESCO, Conseil Régional, CCCA-BTP, chercheurs, ...

⁸⁵ Tout comme les jeux de données accessibles sur la plateforme open data pour l'ESR.

La participation du SIES aux réunions des services statistiques académiques organisées par la DEPP doit également devenir plus systématique. L'investissement des SSA dans le champ de l'enseignement supérieur est variable et parfois contrarié par la mise à disposition jugée tardive des données SISE. Bien que le champ de la mission ne permette pas de formuler des constats généraux (la mission a effectué une seule visite dans une académie)⁸⁶, il apparaît au vu du développement des travaux de la DEPP sur l'analyse des disparités territoriales que les échanges et l'association des SSA aux travaux des SSM sont indispensables à la définition de nouveaux outils d'aide à la décision, et qu'ils bénéficient tant à la direction qu'au pilotage des académies.

Même si le SIES est appelé à traiter directement avec les établissements d'enseignement supérieur pour certaines de ses enquêtes (insertion des diplômés notamment), il ne peut que gagner aux échanges avec les services statistiques académiques pour développer les études et analyses sur les parcours des étudiants et le continuum bac – 3 / bac + 3. Le pilotage de l'articulation entre le second degré et l'enseignement supérieur par les académies (préparation à l'orientation, commission académique des formations post-baccalauréat, ...) doit pouvoir également s'appuyer sur un travail en commun des services académiques d'information et d'orientation et des SSA, ces derniers devant bénéficier d'un soutien du SIES grâce à des contacts réguliers, notamment dans le cadre de l'animation de leur réseau⁸⁷. L'éventuelle mutualisation des travaux statistiques concernant l'enseignement supérieur dans les académies appartenant à une même région académique devra veiller à garantir cette articulation et la continuité des travaux sur les parcours.

2.2.4. Un renouvellement du dialogue entre les SSM et les directions métier

L'évolution des deux SSM au cours des dernières années a amplifié l'effet de positionnements opposés sur leurs relations avec les directions métiers.

La jeunesse du SSM enseignement supérieur et recherche, son souci d'être reconnu par les directions de rattachement et de s'émanciper de sa direction d'origine, ne lui ont pas encore permis d'établir un équilibre satisfaisant dans les échanges avec la DGESIP et la DGRI notamment sur la question de la programmation de ses activités. L'élaboration d'un programme, de même que la publication de ses travaux, appelle une autonomie accrue, inhérente au statut de SSM, qui peut dans certains cas être en décalage avec les relations hiérarchiques traditionnellement attachées à la place dans l'organigramme.

À l'inverse, la DEPP, en réaction aux difficultés rencontrées au début des années 2010 (publications, divergences sur l'évaluation des acquis, ...), a cherché après 2012 à renforcer son autonomie, allant jusqu'à mettre un terme à toute consultation des directions métiers sur ses programmes d'activité ou sur ses publications.

⁸⁶ L'organisation de la fonction statistique de l'académie de Bordeaux donne un exemple particulièrement intéressant de service statistique académique étoffé, bénéficiant d'un positionnement proche des responsables académiques et de compétences reconnues notamment en matière d'aide au pilotage, de développement d'outils, également porteur d'initiatives tant au niveau local que dans le cadre du réseau des SSA.

⁸⁷ Circulaire du 4 mars 2016 sur les modalités de mise en place et d'organisation des régions académiques : « *Dans le cadre de la mise en place des régions académiques, à l'exception d'un service interacadémique portant sur le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité des établissements publics d'enseignement supérieur, la création de services interacadémiques relève de l'initiative du comité régional académique et du recteur de la région académique, en fonction de diagnostics locaux. La mutualisation entre les services de deux ou trois académies (prévue dans le cadre des schémas organisationnels de mutualisation des moyens entre service académiques) n'implique pas systématiquement la création d'un service interacadémique.* »

La mission est sensible au souci manifesté par la DEPP de préserver l'indépendance de ses productions et études statistiques et de conforter la crédibilité et la reconnaissance de ses travaux en interne et en externe au ministère, objectifs qu'elle a largement atteints. Sa traduction dans les textes d'organisation qui suppriment toute référence aux demandes des directions (et donc à des relations de « prestataire de service ») n'implique cependant pas l'arrêt de tout échange, ni de la consultation des directions comme cela était le cas depuis de longues années pour l'élaboration des programmes d'activité, interprétation pourtant retenue par la DEPP que la mission considère comme excessive.

Il lui apparaît éminemment souhaitable de rétablir des échanges avec les directions opérationnelles pour préparer les programmes annuels. Dans l'esprit des principes de la statistique publique, cette concertation pourrait intervenir en amont des choix de priorités et de la formalisation assurée sous la seule responsabilité de la DEPP ou du service statistique. Une modification des textes d'organisation ne s'impose pas, car il s'agit seulement de prendre connaissance des besoins des directions et de leurs projets, de manière organisée, afin de préciser l'articulation éventuelle avec le SSM. De son côté, Le SIES gagnera aussi à procéder à une concertation annuelle analogue avec les directions qui le concernent (DGESIP, DGRI mais aussi DGRH) de manière à mieux cadrer ses engagements. La préparation d'une partie commune aux deux programmes serait bien évidemment de nature à rapprocher les procédures d'élaboration de chacun des SSM, en apportant une réponse aux critiques antithétiques qui peuvent leur être adressées.

Les deux SSM peuvent également avoir intérêt à consulter de manière plus ponctuelle les directions opérationnelles sur les publications qui les concernent, pour disposer d'une meilleure connaissance de leur contexte ou de la complexité des dispositifs. Deux limites doivent être expressément posées afin de garantir le principe d'indépendance professionnelle des SSM :

- cette consultation ne saurait peser sur les délais de publication, qui doivent respecter le calendrier des publications établi par les SSM eux-mêmes ;
- cette consultation ne signifie, en aucun cas, l'introduction d'un quelconque droit de visa sur le contenu ou la forme des publications.

Le programme de travail pourrait définir les quelques publications qui donneraient lieu à une restitution devant les directions ou à un échange préalable avec ces directions.

2.3. Une organisation et un fonctionnement du SIES à améliorer

2.3.1. Évaluer la demande interne pour rationaliser les réponses et mieux organiser la diffusion

Face à une demande interne ou spécialisée forte, le SIES doit se mettre en mesure d'évaluer son importance et la charge induite, comme il a commencé de le faire, de manière à fournir les termes des arbitrages à réaliser dans le cadre d'un programme annuel discuté avec les DG opérationnelles. Ceci suppose l'enregistrement des différentes demandes, quel que soit le département qui les reçoit, et comprend une estimation des ressources consacrées à y répondre.

Le dispositif doit permettre une vision objective des sollicitations et ainsi aider à définir les priorités entre rationalisation des demandes, amélioration des outils pour y répondre ou sollicitation de moyens appropriés, compte tenu des autres missions à remplir. Concernant la rationalisation de ces

sollicitations, le recours à des conventions ou à des notes de cadrage précisant le partage des rôles entre le SIES et les services opérationnels mérite d'être encouragé. Ceci peut être l'occasion de mobiliser les compétences que le SIES peut avoir ou développer, à l'instar de la DEPP, en matière de modélisation statistique (par exemple pour modéliser les allocations de moyens).

En matière de diffusion comme en matière de réponse à la demande opérationnelle, le partage des responsabilités entre le département des études statistiques – ou deux départements à venir cf. ci-dessous – et celui des outils d'aide à la décision n'apparaît pas suffisamment clair. Ainsi ce dernier assure actuellement la rédaction en chef de la publication *l'État de l'enseignement supérieur et de la recherche* qui est une publication statistique, tandis que le département des études statistiques répond à des demandes d'indicateurs venant des services opérationnels. Réciproquement le département d'aide à la décision peut développer sur son initiative certains indicateurs statistiques sans que la concertation avec les responsables concernés des études statistiques apparaisse concrètement assurée.

Parallèlement les différents responsables d'opération statistiques concernant l'enseignement supérieur n'identifient pas nécessairement que leur rôle doit aller jusqu'à une publication de données agrégées (type note flash ou NI) et la mise à disposition de données détaillées, avec les métadonnées appropriées. L'accès à ces données détaillées doit être pris en compte à la fois dans la situation actuelle et dans la perspective de développements de nouveaux outils.

Le SIES est donc invité à définir plus précisément sa politique et ses circuits de diffusion ainsi que le rôle des différents acteurs internes qui y participent, dans la perspective d'accroître la diffusion statistique publique, de mettre à disposition, de manière plus rapide et plus complète, de données détaillées concernant l'ensemble de l'enseignement supérieur et de renforcer la coopération avec d'autres organismes, la DEPP notamment.

Cette politique est appelée à préciser le rôle des notes flash (2 pages) par rapport aux notes d'information (4 pages ou plus), notamment du point de vue de la rapidité de sortie des résultats. Elle devra également examiner la pertinence d'intégrer (ou réintégrer) ou de faire référence de manière lisible, en assurant les liens nécessaires, à d'autres publications qui sont clairement dans son champ de compétence, auxquelles le SIES peut contribuer de manière plus ou moins importante.

Il en est ainsi par exemple, à l'intérieur du ministère, de l'ouvrage biannuel sur *L'état de l'emploi scientifique*⁸⁸ auquel le SIES participe largement mais dont la rédaction en chef est actuellement assurée par l'autre sous-direction du même service, et qui de ce fait, n'est pas accessible à partir de l'onglet statistiques et analyses du site ; il en est de même de la note d'information sur le personnel qui faisait jusqu'en 2014 partie des notes d'information du SIES et qui se trouve de manière regrettable identifiée dans une nouvelle collection en 2016, ceci alors même que l'ASP met l'accent sur les développements importants que le SIES doit faire en matière d'emploi⁸⁹.

Les liens avec les publications DEPP abordant d'une manière ou d'une autre l'enseignement supérieur, doivent être assurés. Au passage le SIES et la DEPP doivent en profiter pour compléter leur présentation historique des notes d'information sur leurs sites qui semble parfois tronquée pour des

⁸⁸ Ou au moins d'une partie « fiches statistiques » de cet ouvrage.

⁸⁹ « Quant à l'emploi dans l'enseignement supérieur et la recherche, l'ASP considère que les données diffusées par le SIES doivent être considérablement enrichies et constituer ainsi la référence pour le public. », avis de l'ASP lors de la séance du 7 octobre 2015.

raisons incompréhensibles du public⁹⁰. De plus l'articulation avec d'autres sites (comme l'Observatoire de la vie étudiante, partie enquête, ou l'OST, partie bibliométrie) doit être étudiée, parallèlement à un avis sur la méthodologie de certains processus ou une implication dans celle-ci (cf. 2.3.3. ci-dessous). Une question analogue se pose pour les résultats des enquêtes insertion qui restent sous la responsabilité de la sous-direction de la vie étudiante (DUT, licence professionnelle).

Réciproquement, de manière à mieux marquer l'appartenance des deux SSM à un même ministère, la DEPP devrait également assurer les renvois nécessaires sur le site du SIES et son référencement dans les ouvrages communs. Les pages d'ouverture de l'onglet « statistiques et analyses » gagneraient à présenter une certaine harmonisation entre les deux sites.

2.3.2. Réviser l'organigramme du SIES, avec un management plus étroit

L'actuel département des études statistiques recouvre deux champs – la recherche et l'enseignement supérieur – qui ont des problématiques assez différentes même si elles ne sont pas sans intersection⁹¹. De plus la partie recherche assure avec l'INSEE la représentation de la France auprès des instances statistiques internationales (Eurostat, OCDE groupe NESTi).

Sa séparation en deux départements distincts – consacrés à l'enseignement supérieur d'une part, à la recherche d'autre part –, d'ores et déjà envisagée, est recommandée : elle donnera une meilleure visibilité à la partie « statistiques et études sur la recherche », en permettant au responsable d'avoir le rang et la légitimité d'un chef de département pour discuter avec ses interlocuteurs de la DGRI, participer au comité de direction élargi de cette direction, recueillir les besoins des services et évaluer quels engagements peuvent être pris. Cette structure doit favoriser une dynamique de développements et analyses statistiques concernant la recherche et sa valorisation, et faciliter les interactions du département consacré à l'enseignement supérieur avec le scolaire.

Ceci doit aller de pair avec une organisation plus structurée du département des statistiques et études de l'enseignement supérieur, remplaçant avantageusement l'organisation en râteau qui prévalait en 2015, de manière à gagner en efficacité, en s'appuyant sur des processus mieux définis.

Parallèlement à la redéfinition de l'organisation de la diffusion, la créativité du département des outils de l'aide à la décision mérite aussi un management plus étroit, de manière à ce que les investissements soient faits sur des champs validés comme prioritaires, une fois considérées les coopérations et articulations à asseoir avec d'autres organismes. Il est en effet surprenant que dans un contexte global qui apparaît tendu quant aux moyens du SIES, ce département présente des offres de services y compris statistiques sur certains sujets⁹² sans que ceux-ci aient été clairement validés dans un programme de travail élaboré après recueil de l'expression de besoins des services.

⁹⁰ En effet coté SIES, en 2013 on ne trouve pas la NI 13-29 réalisée par la DEPP sur 10 ans de VAE dans l'enseignement supérieur, ni la NI 13.22 sur les « 10 ans d'apprentissage dopés par le supérieur », ni en 2014, de référence à la NI-01 de la DEPP sur la dépenses par élève ou étudiant dans l'OCDE (NI récurrent de la DEPP), et à la NI-05 sur la situation des diplômés de l'enseignement supérieur en Europe.

Coté DEPP pour l'année 2008, on ne trouve pas la NI 08-30 sur les étudiants inscrits dans les écoles de management ni la NI 08-32 sur les prévisions d'effectifs étudiants (seuls NI de l'année 2008 concernant l'enseignement supérieur disponibles sur le site du SIES...), alors que tous les autres NI de l'année 2008 concernant le supérieur sont uniquement sur le site de la DEPP.

⁹¹ Docteurs et écoles doctorales, partie recherche des emplois et établissements de l'enseignement supérieur.

⁹² Par exemple une extension franco-française des indicateurs de bibliométrie, dans un esprit de concurrence inutile avec les travaux de l'OST, alors que les questions de comparaison internationale sont prédominantes.

En retour la DEPP peut avoir avantage à s'inspirer du caractère innovant de ce département des outils d'aide à la décision pour mener certaines de ses réflexions d'évolution, de manière concertée avec le SIES.

2.3.3. Développer les études et analyses et les coopérations

La comparaison avec les années antérieures à la création du SIES montre une tendance à réduire les études et analyses sur l'enseignement supérieur (cf.1.3.3).

Dans l'équilibre à trouver concernant ses différentes missions (production et diffusion statistique, études et analyses, appui et aide à la décision) et l'utilisation des gains potentiels d'efficacité, le SIES doit renforcer les travaux d'étude sur l'enseignement supérieur en même temps qu'il s'engage à répondre aux demandes d'amélioration de la qualité de ses produits. Parallèlement l'objectif de diffusion publique doit être clairement intégré aux travaux menés, y compris ceux répondant à des demandes initiales des directions opérationnelles, comme en matière d'emploi scientifique.

Pour développer les études, Le SIES a intérêt non seulement à compter sur ses propres forces mais aussi à développer des coopérations, avec la DEPP (cf. 2.2 ci-dessus) et avec la recherche académique, en profitant de l'avantage de proximité avec les chercheurs dont bénéficient ses deux directions générales de rattachement. Ceci peut passer par le fait de lancer des appels à projets ou participer à leur lancement. Conventionner avec des chercheurs de manière à ce qu'ils soient attachés temporairement au SIES, éventuellement à temps partiel, et leur permettre ainsi de bénéficier d'un accès facile aux données, est une autre possibilité qui mérite d'être assez largement explorée.

Parallèlement pour répondre aux différentes sollicitations des instances statistiques et d'utilisateurs⁹³, le SIES doit aussi développer ses productions statistiques et en renforcer la qualité. Cette visée comprend différents aspects – la pertinence, la fiabilité, l'actualité, la cohérence, et l'accessibilité – comme le rappelle le code européen des bonnes pratiques statistiques.

Les questions de pertinence et de fiabilité notamment invitent à réexaminer le partage de certaines productions avec d'autres services du ministère ou d'autres organismes, dans un esprit qui doit considérer sans parti pris les avantages et inconvénients d'une coopération par rapport à une éventuelle prise en charge directe.

Plusieurs exemples ont déjà été cités : coopération avec l'OST sur les brevets et la bibliométrie (déjà en partie réalisée dans « l'état de l'enseignement supérieur et de la recherche »), articulation avec l'observatoire de la vie étudiante pour l'enquête conditions de vie, sous réserve d'assurances méthodologiques que la responsable du SIES est en position d'obtenir en tant que membre du conseil scientifique.

⁹³ L'importance des travaux sur les parcours avec les développements méthodologiques nécessaires, sur l'insertion internationale des étudiants et chercheurs ou sur l'emploi est soulignée par l'ASP, de même que les efforts méthodologiques à faire concernant les enquêtes d'insertion et leur couverture. Les délais de disponibilité des données, avec un accès plus rapide à des données détaillées qui pourraient être partielles ou provisoires (Sise), ou correspondre à des estimations plus précoces (DIRDA et ensemble de la DIRD) sont aussi des enjeux à relever. En matière d'enquêtes recherche, la révision des processus à l'occasion du passage au label de l'enquête entreprises est également d'actualité, et se couple avec un besoin d'analyse des différences notables entre sources – administrative et enquête – en matière de R&D réalisée et de financement (partie financement privé de la recherche publique).

Les enquêtes d'insertion forment un autre pan à questionner. La pertinence de la restriction du SIES aux enquêtes masters et docteurs est en effet loin d'être évidente, alors que parallèlement la sous-direction de la vie étudiante continue à traiter, pour des raisons largement historiques de l'insertion des DUT, et licences professionnelles dont les résultats ont vocation à être publiés par le SIES. Par ailleurs les sorties de l'enseignement supérieur après obtention d'une licence autre que professionnelle sont loin d'être négligeables sans qu'il y ait un processus d'observation de l'insertion analogue à celui mis en place pour les masters, à côté de l'enquête génération du CEREQ et du dispositif annuel que constitue l'enquête emploi.⁹⁴

Conclusion

Pour évaluer la fonction statistique ministérielle, dans le périmètre actuel du MENESR couvrant l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur et la recherche, la mission s'est attachée à examiner en priorité les effets de la séparation des deux SSM – éducation nationale d'une part, enseignement supérieur et recherche d'autre part – sur leur organisation, leur fonctionnement et leur activité depuis 2009.

Compte tenu de leur ampleur et de leur diversité, il ne s'agissait pas de rendre compte d'une façon exhaustive de l'ensemble de leurs travaux (concernant les productions et études statistiques, l'aide à la décision, et les supports informatiques, ...) mais de s'appuyer sur les plus significatifs d'entre eux pour illustrer les constats qui peuvent être dressés six années après la mise en place de la nouvelle organisation.

De même, l'évaluation des SSA, qui n'appartiennent pas stricto sensu aux SSM, n'était pas au centre des travaux de la mission. Celle-ci a cependant pu apprécier leur place croissante dans le système statistique ministériel, en matière de production et d'études statistiques, de participation au développement de nouvelles démarches et outils, et d'aide au pilotage académique.

La séparation des deux SSM est intervenue dans un paysage qui a vu au cours des dernières décennies la montée en puissance de la fonction statistique au sein du ministère et de sa place dans le pilotage des politiques publiques de l'éducation.

La mission a d'abord constaté que les différences initiales de positionnement des deux SSM ont vu leurs effets s'amplifier au cours de la dernière période.

En réaction aux tensions rencontrées les années précédentes, le SSM éducation nationale, indissociable de la DEPP, a accentué son autonomie à l'égard des directions métiers, au risque de distendre les relations avec celles-ci. Ceci ne l'a cependant pas empêché de développer de nouvelles démarches d'expertise auprès d'elles, de conduire de nouveaux projets et d'accroître son expression à l'intérieur et à l'extérieur du ministère.

Parallèlement, le SIES a su tirer avantage de sa plus grande proximité avec l'une de ses directions de rattachement, la DGESIP, pour développer son activité en matière d'aide à la décision et au pilotage

⁹⁴ L'existence des enquêtes génération du CEREQ ou de l'enquête EVA menée par l'INSEE à partir du panel DEPP à l'entrée en 6^{ème}, parallèlement aux enquêtes insertion menées par le SIES (masters, docteurs) ou par la DEPP (enquêtes IVA, IPA) pose des questions sur la place des différents instruments dans un dispositif d'ensemble où l'enquête emploi reste une référence en termes de suivi annuel.

et obtenir une reconnaissance interne en privilégiant la réponse aux attentes opérationnelles. Toutefois, ceci s'est fait au détriment des études et analyses rendues publiques.

L'aspect le plus préoccupant de la séparation des deux SSM concerne l'affaiblissement des coopérations entre les deux structures, lequel a empêché de développer les études sur les parcours des jeunes sur l'ensemble de l'enseignement scolaire et supérieur.

La mission estime donc que la séparation des deux SSM ne constituait pas une solution optimale et que leur réunification est théoriquement souhaitable. Cependant, une stabilisation de l'organisation est préférable à court terme pour ne pas freiner les dynamiques engagées. La mission privilégie l'option d'un renforcement du travail commun entre les deux directions pouvant faciliter à moyen terme une réunification, si le contexte institutionnel reste favorable avec un ministère unique maintenu sur la durée.

Dès à présent, un rapprochement des deux SSM doit être favorisé par une coordination forte, qui doit se lire dans les programmes d'activité, et la mise en cohérence de leurs périmètres. L'ensemble de la DEPP a en effet vocation à constituer le SSM éducation, à l'instar de la DARES ou de la DREES.

La mission a pu constater au cours de ses travaux que ce rapprochement a été initié à la faveur de différentes rencontres ayant permis de raviver un esprit de coopération. Depuis le lancement de la mission des progrès réels ont déjà été enregistrés, tant dans les relations entre les deux services statistiques ministériels qu'entre la DEPP et la DGESCO. On peut par exemple relever le renouvellement d'intérêt du SIES pour la BCP, le lancement d'un appel à projet commun SIES-DEPP sur la mobilité sociale et ses suites, et la volonté commune d'une réflexion autour de « bac – 3 / bac + 3 ».

Recommandations

- Une stabilisation de l'organigramme doit être retenue à court terme, accompagnée d'un rapprochement des deux SSM en matière d'organisation et de coordination ; une évolution vers la réunification des deux services statistiques est à envisager à moyen terme si la stabilité d'une structure ministérielle unique est maintenue dans la durée.
- Il est souhaitable que la DEPP dans son ensemble constitue le SSM éducation nationale, à l'instar de la DARES et de la DREES. La mise en place de cette mesure peut sans inconvénient être étudiée dès à présent.
- La coordination forte entre les deux SSM doit être organisée en prenant appui sur un ou des programmes annuels d'activité rendus publics :
 - le SIES, comme la DEPP, doit ainsi se doter d'un programme annuel d'activité ;
 - ces programmes doivent être préparés par une concertation avec les directions opérationnelles ;
 - ils doivent laisser la place et prévoir les moyens nécessaires pour les améliorations méthodologiques des opérations de production, demandées dans le cadre de la statistique publique ;

- les programmes des deux SSM doivent comprendre, a minima, une partie commune aux deux services, articulée avec une convention de coopération pour leur mise en œuvre, actualisée annuellement ;
 - la présentation du ou des programme(s) des deux SSM doit être assurée conjointement dans un document publié et diffusé aux différents services concernés ; à terme, l’existence d’un programme unifié, commun aux deux services, aurait plus de force ;
 - la convention de coopération entre la DEPP et le SIES doit prévoir la mise en cohérence des outils de mise à disposition des informations des deux SSM et une évolution qui prenne en compte les besoins d’accès plus rapides à ces informations.
- Afin d’en assurer la continuité, l’étude des parcours des élèves, des étudiants et des apprentis, ainsi que l’utilisation des données d’APB, doivent faire partie des axes développés dans la partie commune des programmes d’activité des deux SSM.
 - La revue Éducation & formations doit de nouveau développer des thématiques concernant l’enseignement supérieur et le SIES doit y participer.
 - Le SIES doit développer ses analyses et publications de manière à contribuer davantage au débat public et à cet effet repenser l’organisation de sa fonction de diffusion.
 - Il doit également développer l’accès de chercheurs aux données individuelles concernant l’enseignement supérieur dans le respect des conditions de protection de ces données.
 - Les deux SSM peuvent avoir intérêt à consulter les services des directions opérationnelles sur les publications qui les concernent, sans que cela pèse sur les délais et sans que cette consultation signifie un quelconque droit de visa.
 - Dans son organisation interne, le SIES a intérêt à séparer les études statistiques sur l’enseignement supérieur de celles sur la recherche en créant deux départements distincts ;
 - Il doit prévoir de formaliser une procédure de traitement des demandes (ponctuelles et d’aide à la décision) qui lui sont adressées afin d’évaluer et maîtriser la charge de travail induite ;
 - Le SIES doit s’investir davantage dans l’animation du réseau des services statistiques académiques de manière à ce que les académies puissent avoir les moyens de mieux appréhender les problématiques de l’enseignement supérieur.



Louis de GIMEL



Jean-Richard CYTERMANN



Laura ORTUSI

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation	43
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées	44
Annexe 3 :	Avis de l'ASP suite à l'audition du 7 octobre 2015	45
Annexe 4 :	Diffusion publique du SIES, et quelques éléments de comparaison au cours du temps	46
Annexe 5 :	Réponse de la DEPP au rapport conjoint IGAENR / IG INSEE	50
Annexe 6 :	Réponse de la DGESIP au rapport IGAENR / IG INSEE	52

Lettre de saisine et de désignation

Ref : N°101/DG75 B001 du 19 novembre 2015

Je demande à l'inspection générale de l'INSEE de mener conjointement avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAEN) un audit des deux services statistiques du ministère (SSM), celui de l'éducation, intégré à la direction de l'éducation de la prospective et de la performance (DEPP) et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (SIES) intégré au service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cet audit portera notamment sur les développements du système d'information et ses retombées en termes d'informations statistiques, sur la diffusion de ces informations ainsi que celles des études et analyses. Il tiendra compte des avis de l'Autorité de la Statistique publique et s'intéressera en particulier aux opérations statistiques qui pourraient ne pas être encore en mesure de respecter intégralement le code de bonnes pratiques,

Il s'intéressera aux relations qu'entretiennent entre eux les deux SSM, à la coordination des opérations qui peuvent être, même partiellement, communes, ainsi qu'aux synergies qui peuvent exister avec les directions opérationnelles du ministère et aux avantages et inconvénients qui peuvent découler de la position dans les organigrammes. Il fera des recommandations pour améliorer le fonctionnement global de la statistique, des études et de l'évaluation au sein du ministère.

Le rapport me sera remis pour la fin janvier 2016.

Personnes rencontrées par la mission

- Secrétariat général du MENESR : Frédéric Guin (secrétaire général), Marie-Pierre Luigi (chargée de mission)
- DEPP : Catherine Moisan (directrice jusqu'en fin 2015), Fabienne Rosenwald (directrice), Gilles Fournier (adjoint à la directrice), Cédric Afsa (sous-directeur, chef du SSM),
- Roselyne Kerjosse, Stéphanie Lemerle, Hélène Michaudon (cheffes de bureau), Florence Lefresne (cheffe de la MIREI), Jean-Paul Dispagne (chef du CISAD) et ses collaborateurs
- SIES : Isabelle Kabla-Langlois (sous-directrice, chef du SSM), Louis Meuric (chargé de mission), Jérôme Harnois, Emmanuel Weisenburger, Bruno Berrezaie (chefs de département) et leurs adjoints Géraldine Seroussi, Yann Caradec, A. Prosper
- DGESIP : Simone Bonnafous (directrice générale), Alain Abecassis (chef de service),
- Éric Piozin (chef du service B), Frédéric Forrest (sous-directeur B2 financement), Philippe Alcouffe (chef département)
- Christophe Castell (sous-directeur vie étudiante), et ses collaboratrices (Mmes Bossard et Dupuis), Didier Roux (chef de département)
- DGRI : Roger Genet (directeur général),
- François Jamet (chef de service SITTAR, Frédérique Sachwald (adjointe),
- Éric Bernet (chef de service SPEFCO, et ses collaborateurs (M. Ngo, Mme Chavallier)
- DGRH : Catherine Gaudy (directrice générale), Stéphane Le Ray (sous-directeur)
- DGESCO : Florence Robine (directrice générale), Patrick Pauriche (chargé de mission)
- Catherine Vieillard (sous directrice B2), Philippe Thurat (sous-directeur B1), Frédéric Sprywa (chef bureau B12) et son adjoint
- IGAENR : Jean-Yves De Longueau (ancien sous-directeur vie étudiante DGESIP), Guy Waiss (ancien chef de service DGESCO)
- Rectorat de Bordeaux : Michèle Joliat (secrétaire générale), Yvon Mace (adjoint), Pascale Guillois (cheffe du SSA) et ses collaborateurs
- AMUE : Stéphane Athanase (directeur), C. Marion, William Basley
- OST : Ghislaine Filliatreau (directrice)
- INSEE : Jean-Luc Tavernier (directeur général), Olivier Lefebvre (ancien chef du SIES), Stéphane Gregoir (directeur DMCSI),
- ASP : Dominique Bureau (président), Claudine Gasnier (rapporteur)

Avis de l'ASP suite à l'audition du 7 octobre 2015**Délibération ESR**

Sur le SSM Enseignement supérieur et recherche (SIES)

Suite à l'audition de la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et de la responsable du SIES, l'Autorité constate que la création du SIES permet de mieux couvrir l'ensemble du champ « enseignement supérieur et recherche ». Ce service a par ailleurs développé des actions importantes en matière de suivi de la population étudiante et de méthodologie pour effectuer ce suivi. L'Autorité souligne que le SSM doit poursuivre dans cette voie, en veillant à apporter un éclairage statistique sur tous les sujets d'intérêt majeur, comme les enjeux de compétition internationale liés à l'économie de la connaissance par exemple.

L'Autorité regrette cependant que les enquêtes sur l'insertion professionnelle des diplômés de l'université ne fassent pas encore l'objet d'une labellisation qui garantirait l'ensemble des critères de qualité requis pour toute production statistique. Il convient de corriger cette situation aussi vite que possible. L'Autorité estime par ailleurs que ce dispositif d'enquêtes statistiques sur l'insertion professionnelle devrait être étendu aux écoles de toutes natures (écoles d'ingénieurs, de commerce etc...).

Quant à l'emploi dans l'enseignement supérieur et la recherche, l'ASP considère que les données diffusées par le SIES doivent être considérablement enrichies et constituer ainsi la référence pour le public.

Diffusion publique du SIES, et quelques éléments de comparaison au cours du temps

Actuellement le SIES diffuse ses résultats et analyses au public sous différentes formes :

- Des notes flash (avec calendrier de publication) et des notes d'information, disponibles sur le site du ministère (respectivement 6 et 12 en 2015) avec des tableaux associés ;
- Des ouvrages annuels ou des participations à des ouvrages : l'état de l'enseignement supérieur et l'atlas régional des étudiants dont il assure la rédaction en chef, le RERS dont le DEPP assure la rédaction en chef, l'état de l'emploi scientifique en France dont une autre sous-direction du ministère assure la rédaction en chef ;
- Un site Repères qui subsiste pour les données longitudinales plus détaillées concernant les enquêtes Recherche, les données individuelles étant par ailleurs accessibles aux chercheurs dans des conditions spécifiques après avis du comité du secret du CNIS ;
- Un portail PapESR qui est un outil semi-ouvert avec une entrée par établissement de l'enseignement supérieur et de la recherche, donnant pour les professionnels des informations longitudinales, articulées avec les métadonnées correspondantes et les éléments de comparaison ;
- Des tableaux détaillés concernant les étudiants et les réussites aux examens disponibles sur data.gouv depuis 2014 dans le cadre de l'open data et accessibles aussi à partir du site du SIES ;
- Une base de données, la BCP ou base centrale de pilotage, également semi ouverte et gérée par la DEPP, avec actuellement des délais de mise à disposition de l'information.

À l'avenir il est envisagé (projet DataEsr) que des données assez détaillées permettant d'effectuer des agrégats personnalisés soient disponibles dans le cadre de data.gouv.fr.

Depuis sa création en 2009, le SIES a :

- Développé le portail PAPESR et depuis 2014 mis à disposition des tableaux détaillés concernant les universités dans le cadre de l'open data alors que l'accès à des données détaillées se faisaient surtout via la BCP lorsque les statistiques RD et ES étaient sous l'égide de la DEPP,
- Enrichi l'état de l'enseignement supérieur qui est passé de 30 fiches en 2008 à 49 en 2015, avec 13 fiches de plus coté recherche (regard plus détaillé sur DIRDE, bibliométrie, brevets, aspects budgétaires, JEI, ou des domaines ciblés tels l'environnement, les nanotechnologies..) et 6 de plus coté enseignement supérieur (question de parité, de handicap, de santé étudiante, d'apprentissage...).

Le tableau ci-dessous cadre les éléments disponibles concernant les autres publications statistiques, d'études ou d'analyses (NI ou NF) relatives à l'enseignement supérieur et la recherche, au cours du temps, en cherchant à donner un nombre de publications pouvant relever davantage d'analyses même s'il s'agit encore très souvent de marronniers potentiels.

On peut en retenir qu'en dehors d'un certain passage difficile en 2014 qui ne lui est que partiellement imputable, le SIES a assuré par ce canal la diffusion publique des principaux résultats, avec récemment un effort sur les calendriers de diffusion (diffusion plus précoce des étudiants inscrits à l'université et de la DIRDE).

Cependant un examen plus détaillé de cette diffusion et des éléments de comparaison avec la situation qui prévalait avant la création du SIES où prédominait une politique de valorisation détaillée et rapide des résultats, montre qu'il s'agit pour l'essentiel d'une diffusion de premier niveau concernant l'enseignement supérieur, comportant peu d'analyses spécifiques (2 ou 3 publications en étant large). De fait certains thèmes répétitifs (boursiers, personnel RH, réussite hors universités...) ne semblent pas donner lieu systématiquement à une publication annuelle spécifique qui les valorise tandis que d'autres (projections d'effectifs étudiants, réussite) peuvent subir des délais un peu accrus.

Cette diffusion sur l'enseignement supérieur apparaît ainsi marquée par un certain appauvrissement, dans les thèmes abordés, par rapport aux années 2007 ou 2002-2003, ce qui n'est qu'en partie compensé par l'effort fait à destination du public spécialisé via PAPESR et la diffusion de tableaux concernant les universités en Open-Data. L'absence d'études et analyses sur l'enseignement supérieur dans la revue « Éducation et formations » aggrave l'écart par rapport à la situation antérieure où il était courant de trouver plusieurs articles consacrés à l'enseignement supérieur par numéro. Ainsi en 2008-2007 sur les n° 74 à 78, 19 articles concernent l'enseignement supérieur soit 32 % des articles publiés.

À l'inverse, du côté de la R&D, les publications se sont enrichies, tant du côté des notes d'information que des fiches dans les ouvrages annuels.

On relèvera ainsi que du côté des études et analyses sur l'enseignement supérieur, le champ des thèmes importants à investir reste très largement ouvert et que l'effort à faire devrait aussi viser à pérenniser certaines analyses qui relèvent d'une périodicité annuelle⁹⁵.

Par précaution, on notera toutefois que des comparaisons au cours du temps (DEPP puis SIES) sur les publications de type NI ou NF ne vont pas sans choix ayant une part d'arbitraire, d'une part parce qu'il peut y avoir des effets de rattrapage d'une année sur l'autre (et parfois des accidents), d'autre part parce que les mêmes informations de base peuvent selon la période (et notamment avant et après la création du SIES) faire l'objet d'angles éditoriaux différents. La création par le SIES en 2014 de notes flash soumis à un calendrier de publication de manière à mieux assurer certaines exigences de la statistique publique et avancer la date de sortie de certains résultats, oblige aussi à certaines précautions de comparaison. À ceci s'ajoute le fait que le site Repères a pu porter dans le passé la diffusion de certains résultats précoces (par exemple la 1^{ère} publication de la DIRDE à partir de l'enquête sur les entreprises en 2007 et 2008).

⁹⁵ Voir à cet égard, la disparition récente de la publication spécifique sur les personnels de l'enseignement supérieur.

**Publications d'articles, de Note d'information (NI) ou de notes flash (NF) sur ES et RD
et données comparatives**

année	Articles dans E&F	Nb NI+NF (1)	Nb Entrant dans la comparaison (2)	Dont RD	Dont relevant davantage d'analyses spécifiques	Dont ES	Dont relevant davantage d'analyses spécifiques
2015	-	18	16 (a)	5	3 (RD dans UE, RT coll. loc, RD par région)	11	2 (bacheliers 2008, projections)
2014	-	12	11	2	1 (chercheurs entreprise)	9	3 (réussite et situation financière, bacheliers 2008, stages)
2013	-		13 (b)	4	3 (entreprises étrangères, PME, chercheurs)	9	3 (personnel, projections eff.)
2012	-	19	17 ©	4	2 (RT coll. loc, RD Fr/All)	13	7 (comparaison cout étudiant Ocde, personnel, projections eff, insertion master, suites bac pro, bac S, CGPE)
2008	N°78: 6 N°77: 3 N°76: 0	14	13(d)	2(e)	2 (biotech, partenariats pub-privé)	11	7 (personnel, projection, apprentissage, management, CGPE, réussite BTS)
2007	N°75: 8 N°74: 2	24	22 (d)	2	1 sur les entreprises de RD	19	à noter : la stratégie d'édition était nettement plus pro-active *: 10 NI sur les inscrits (y compris nouveaux arrivants) dont 4 spécialisés, et 3 NI sur les diplômés 6 autres (personnel, poursuite en master, boursiers, réussite, devenir inscrits en médecine, étudiants étrangers)
2006	N°73: 9 N°biotech	13	16(e)	3	2 (externalisation RD, les régions et la RD)	13	
2005	N°71: 1 N°72 : 0	21	19(e)	3	2 (Rd et Relations inter-entreprises, aides à l'innovation)	16	à noter : la stratégie d'édition était nettement plus pro-active *
2004	N°69 : 0 N°68 : 0	23	23(e)	5	4 (chercheurs étrangers, femmes)	18	à noter : la stratégie d'édition était nettement plus pro-active *

	N°67 : 16 N°ES Soit 16/42 sur l'année				et RD, chercheurs pub et start up, RD en santé)		
2003	N°66: 3	24	22(d)	2(d)		20*	à noter : la stratégie d'édition était nettement plus pro-active * 11 NI sur les inscrits dont 5 spécialisés (notamment économie-gestion, écoles d'ingénieurs, médecine) et 6 NI sur les diplômes (dont écoles d'ingénieurs) 5 autres (plan social étudiant, moniteurs ES, formation ingénieur en partenariat, motivation bacheliers entrant ES, personnel)
2002	N°64: 3 N°63: 2	20	18	3(f)		15*	à noter : la stratégie d'édition était nettement plus pro-active * 6 NI sur les inscrits dont 3 spécialisés (CGPE, STS, IUT) 4 sur les diplômes (dont écoles d'ingénieurs) 5 autres : étudiants étrangers, études doctorales, personnel, aide financière, nouveaux entrants

(a) En enlevant 2 publications NF puis NI sur DIRD et étudiants inscrits dans les universités de manière à avancer la publication de 1^{ers} résultats

(b) compte tenu d'un décalage temporel début 2014 (+1) pour les étudiants inscrits tous établissements et en sens inverse (-1) pour l'année antérieure ; ne sont pas comptées les NI numérotées en 2012 publiées en 2013. Par ailleurs le SieS n'affiche pas sur son site 2 NI réalisés par la DEPP concernant l'enseignement supérieur (NI 13-22 et NI 13-29)

© Avec les NI numérotées en 2012 moins 2 relevant d'un rattrapage début 2012 de publications régulières qui auraient dû paraître en 2011. Hors NI compte de l'éducation en général.

(d) il manque manifestement 2 publications sur DIRDE et DIRD, qui ont peut-être été faites hors NI sur le site Repères.

(e) en tenant compte, pour 2006 d'un décalage en début 2007 de 3 NI (effectifs étudiants, personnel enseignant et VAE sup.) et pour 2005 d'un retard de 3 NI qui auraient dû être publiées en 2004 et publiés en retard (étudiants IUT, VAE sup, compte). En 2004 les 3 NI en retard de 2003 (publiés en 2004) équilibrent les 3 NI en retard de 2004 (publiés en 2005)

(f) il n'y a pas eu de NI spécifique sur le DIRDE.

* La stratégie d'édition consistait à publier le plus rapidement possible les informations en combinant des informations générales sur les étudiants inscrits (estimations, inscrits Universités, projections, total des inscrits) et une approche par filière systématique (sur les inscrits et aussi sur les diplômes).

Réponse de la DEPP au rapport conjoint IGAENR / IG INSEE



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Secrétariat général

Paris, le 21 avril 2016

Direction de l'évaluation,
de la prospective
et de la performance

La directrice

DEPP/
n° 2016-016

Affaire suivie par

Fabienne ROSENWALD
Téléphone
01 55 55 77 30
Courriel
fabienne.rosenwald
@education.gouv.fr

61-65 rue Dutot
75732 Paris Cedex 15

Objet : Réponses de la DEPP au rapport IG-INSEE-IGAENR « Evaluation et organisation de la fonction statistique au MENESR »

Références : Rapport IG-INSEE-IGAENR « Evaluation et organisation de la fonction statistique au MENESR ».

La DEPP a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport IG-INSEE-IGAENR « Evaluation et organisation de la fonction statistique au MENESR ».

Ce rapport se compose de trois grandes parties : une première qui examine les liens avec le SIES, une seconde qui se penche sur les relations de la DEPP avec la DGESCO et la DGRH et une troisième qui s'interroge sur le contour du SSM dans la DEPP.

Sur la première partie, la DEPP souhaiterait souligner que la situation décrite a évolué vers un renforcement du travail commun entre le SIES et la DEPP, en particulier pour rendre cohérents leurs systèmes d'information. De plus le rapport insiste, à notre avis de façon trop négative, sur d'éventuels sujets de discorde entre la DEPP et le SIES comme APB, ce qui est un malentendu. Le SIES a su, dans une période compliquée, fournir les renseignements nécessaires pour le panel et a dégagé, dès qu'il a pu, des moyens humains pour investir sur le sujet. Ce point mérite d'être souligné. L'amélioration principale à venir, mais qui est déjà prévue, est de progresser en termes de publications portant sur l'enseignement supérieur à la fois dans la revue Education et Formations, dans laquelle le SIES prendra un place plus importante, et dans des notes d'informations qui feront l'objet d'une rédaction commune.

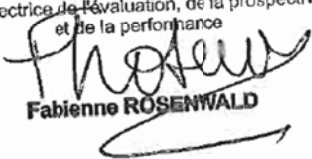
Sur la deuxième partie, les rapporteurs ont questionné les directions opérationnelles qui, tout en ayant reconnu et mis en avant de très bonnes relations de travail avec la DEPP, ont regretté la disparition des rencontres formelles préalables à l'élaboration du programme annuel de travail.

Mais le contexte antérieur doit être pris en compte. La DEPP, dans le cadre du renforcement de son autonomie affiché dans le décret de 2014, n'avait pas sans doute pas conduit à son terme la réflexion sur le cadre à mettre en place avec ses utilisateurs et partenaires. Aujourd'hui celle-ci a progressé et la nécessité d'échanges en amont de l'élaboration du programme de travail s'impose. Il est donc nécessaire que la DEPP s'organise pour mettre en œuvre ce principe de travail.

Au-delà du renforcement nécessaire des relations formelles avec les autres directions du ministère, il faut souligner que parfois les objectifs de la DGESCO et ceux de la DEPP peuvent ne pas converger complètement : la DGESCO vit sur le temps politique, avec la nécessité de pouvoir communiquer les résultats de son action dans un temps bref. La DEPP est dans le temps long de l'évaluation qui suppose la prise d'informations à moments réguliers puis la construction des résultats et des interprétations. Sur certains sujets la DGESCO a pu penser que la DEPP ne souhaitait pas collaborer, alors même que le calendrier proposé rendait toute évaluation incertaine. De plus, dans certaines situations la DEPP a dû avouer son impossibilité à construire l'évaluation des dispositifs dans la mesure où elle n'avait pas été associée suffisamment en amont : si dans la création d'un dispositif on n'envisage pas ex-ante les modalités d'évaluation, il est ensuite très difficile de construire une évaluation a posteriori.

La DEPP souhaite enfin pointer l'intérêt d'échanger avec les directions concernées sur le contenu des publications et travaux mais, comme le rapport le rappelle à juste titre, il ne saurait y avoir de retard à la publication ou de droit de visa de la part des directions concernées. L'histoire récente a montré que la confusion des genres a pu se produire.

Sur la troisième partie, la DEPP souscrit entièrement à la proposition que l'ensemble de la direction devienne SSM. Mais elle aurait souhaité que la réflexion soit élargie aux services statistiques en académie. En effet, dans le cadre de la réforme territoriale, les services statistiques académiques vont encore monter en compétences en termes d'aide au pilotage et à la décision, pour répondre à des besoins et sollicitations très forts des secrétaires généraux et des recteurs. Ils vont également jouer un rôle très important dans les dialogues avec les régions. Aussi il serait particulièrement utile de renforcer leur visibilité et d'affirmer leur appartenance à la statistique publique en terme de qualité et d'objectivité de leurs productions, d'autant que, vu les thématiques abordées, il serait souhaitable qu'ils aient accès à de nombreuses données de la statistique publique pour améliorer leur expertise et le service rendu.

La directrice de l'évaluation, de la prospective
et de la performance

Fabienne ROSENWALD

Réponse de la DGESIP au rapport IGAENR / IG INSEE


 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
 DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
 ET DE LA RECHERCHE

DGESIP / DGRI

Paris le 10 mai 2016

 Service de la coordination des
 stratégies de l'enseignement
 supérieur et de la recherche

 Sous-direction des systèmes
 d'information et des études
 statistiques

N° DD_A2 2016-20

 Affaire suivie par
 Isabelle Kabla-Langlois

 Tél. : 01 55 55 82 69
 Mél. isabelle.kabla-langlois@recherche.gouv.fr

 1, rue Descartes
 75231 Paris cedex 05

Objet : Réaction au rapport IGAENR/ IG INSEE sur l'évaluation et l'organisation de la fonction statistique au MENESR

En analysant les positionnements et les activités respectives de la DEPP et du SIES, le rapport met en exergue deux grands modèles de services statistiques ministériels. La DEPP (au-delà même du SSM interne qu'il comporte) et le SIES en apparaissent presque comme des cas d'école, le premier particulièrement soucieux de conserver une forte indépendance et la maîtrise de son implication par rapport aux demandes externes, le second, au contraire, fortement inséré dans les directions opérationnelles, sollicité et reconnu pour ses apports. Les avantages et les inconvénients de chaque modèle ressortent clairement, avec pour le SIES, des risques en matière d'équilibre des moyens pour maîtriser et développer ses activités propres de production et d'études et ses investissements, et, au-delà, pour faire respecter son indépendance.

Les préconisations les plus saillantes du rapport me semblent se rattacher à la recherche d'un positionnement plus équilibré pour chacune de ces deux structures et à une plus forte collaboration entre les deux services, pouvant aboutir in fine à un unique service statistique. Il me semble utile de réagir de façon approfondie sur ces deux sujets, ainsi que, de manière plus ponctuelle, sur la question de la diffusion et sur celle des études et de la recherche, qui font aussi l'objet de recommandations.

Quel niveau d'intégration entre la DEPP et le SIES ?

La qualité des liens entre la DEPP et le SIES et la réflexion sur l'impact de la création du SIES et de son rattachement à la DGESIP et à la DGRI occupent une place importante dans le rapport. Mais les éléments conclusifs s'appuient surtout sur les quelques inévitables éléments de distanciation, d'ailleurs limités au vu de l'examen réalisé, corrélatifs à la scission entre DEPP et SIES. Dans son approche, le rapport me semble ne pas examiner assez finement deux points essentiels à l'analyse d'ensemble qui, conjointement, auraient tout à fait pu fonder une conclusion différente, à l'appui, au contraire, du maintien d'un SSM spécifique à l'ESR dans tous les cas (y compris à moyen terme et si la stabilité d'une structure ministérielle unique était maintenue dans la durée).

Ces deux points sont premièrement, la puissance maintenue, et de qualité, des interactions entre la DEPP et le SIES, après la scission, pour les activités cœurs que sont la production et la diffusion statistique : partage des bases de données, mutualisation d'outils de collecte et de diffusion, collaboration sur Repères et références statistiques (RERS) qui constitue une publication de référence commune sous la houlette de la DEPP, travaux communs comme sur l'apprentissage, etc. ; ceci, y compris lorsqu'il s'est agi de lancer de nouveaux investissements majeurs

communs : panel des entrants en 6^e en 2007 entrant dans le supérieur en 2014, répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis ; ces interactions riches et maintenues dépassent très largement les éléments de distanciation ; deuxièmement, l'apport de cette scission, c'est-à-dire les vertus de l'insertion d'un service statistique dédié sur l'enseignement supérieur et la recherche au sein de la DGRI et de la DGEISIP, qui ont motivé la décision de scission.

Il convient de s'étendre un peu plus longuement sur le deuxième point. De fait, l'accompagnement technique et méthodologique du SIES pour les missions fondamentales d'exercice de la tutelle est très large et témoigne bien de ce que peut apporter l'intégration d'un SSM au plus près des directions opérationnelles¹ : élaboration et mise à disposition d'indicateurs de pilotage (contractualisation avec les établissements, modèles d'allocation des moyens, appui sur l'exploitation de données administratives ou de gestion telles que données financières, bourses et données issues d'APB). La présence d'un département des SI, œuvrant à la fois aux applications de gestion, aux applications pour les opérations statistiques et à la création et maintenance de référentiels est un atout additionnel. De plus, en matière de statistique publique, l'immersion du SIES a favorisé l'identification des problématiques que la statistique devait mieux éclairer, avec une traduction très concrète et positive, dans l'évolution de la production statistique elle-même.

Pour prendre quelques exemples² très significatifs, le SIES a développé la production et la diffusion de données statistiques, au niveau national et par établissement, sur l'insertion professionnelle et sur la réussite étudiante à l'université : enquête annuelle sur l'insertion des diplômés de master en coordination avec les universités depuis 6 ans, enquête expérimentale sur l'insertion des docteurs en 2015-2016, publication annuelle des indicateurs de valeur ajoutée sur les parcours et la réussite universitaire depuis 2013. En outre, cela a permis de normaliser les méthodes de production d'indicateurs et le partage de ces normes, garant d'une comparabilité entre les indicateurs produits directement par les observatoires statistiques des établissements. Le SIES a également développé la diffusion de ses projections d'effectifs de moyen terme (10 ans), publiées dans une NI annuelle depuis 6 ans, information particulièrement nécessaire en cette période de tension sur les effectifs dans certains domaines à l'université. Le SIES a par ailleurs produit en 2014 une étude pour répondre à une commande de la STRANES sur l'impact en termes d'effectifs d'une ambition d'accroissement de la réussite étudiante, qui figure en annexe du rapport STRANES et dont les éléments quantitatifs nourrissent certaines des analyses. Le rapport IG Insee-IGAENR aurait pu en faire état. Dans le domaine de l'emploi, le SIES a lancé, en concertation avec les acteurs et les services opérationnels, un tableau de bord avancé sur l'emploi dans les organismes, très attendu, dont les premiers résultats doivent paraître à l'été 2016. Jusque-là, les services opérationnels n'étaient pas parvenus à trouver les conditions d'accord pour l'élaboration de telles statistiques³. Enfin, des enquêtes jusque-là menées ou initiées

¹ L'enjeu que constitue l'appui technique aux directions opérationnelles a été souligné dans un rapport commun de l'IGA, IGGN, IGPN et IG Insee (que je représentais) sur les statistiques de la délinquance, qui a recommandé en 2013 de créer un SSM sur la sécurité intérieure, inséré dans les directions opérationnelles, recommandations appliquées. Le ministère de l'intérieur comporte ainsi 3 SSM distincts : SSMs immigration, sécurité intérieure et collectivités locales.

² L'Autorité de la statistique publique, tirant le bilan de la création du SIES, a d'ailleurs dressé un constat positif en indiquant qu'elle permettait de mieux couvrir l'ensemble du champ « enseignement supérieur et recherche » et avait développé des actions importantes en matière de suivi de la population étudiante et de méthodologie pour effectuer ce suivi.

³ Le rapport paraît reprocher au SIES de ne pas avoir mis plus en avant l'objectif de publication dans ce projet. En effet, cet objectif est évident si la qualité des remontées

par les services opérationnels (enquête auprès des écoles doctorales, enquêtes sur les dépenses de recherche des collectivités territoriales) ont été transférées au SIES.

Quel modèle de SSM : équilibre des activités, respect de l'indépendance

Le véritable enjeu du positionnement d'un SSM par rapport à des directions opérationnelles où il est inséré⁴ est celui de l'indépendance : indépendance dans l'allocation des moyens, permettant de dégager des moyens suffisants pour ses activités de production, d'investissement et d'études face aux besoins internes d'appui technique et statistique et bien sûr indépendance dans la diffusion.

Le rapport considère quelques pistes pour permettre au SIES de parvenir à un positionnement plus équilibré : rendre public un programme de travail, repenser ses modalités de diffusion. Elles restent limitées et à l'impact potentiel très indirect. Elles ne prennent pas la véritable mesure de l'intensification des attentes à l'égard du SIES à sa création en 2009, si l'on intègre à la fois les nouvelles activités d'appui opérationnel en lien avec la nouvelle insertion, les nouveaux enjeux de production statistique qu'elle a suscités, et l'exigence d'un maintien à l'identique de la situation pré-scission pour les autres activités, que le rapport considère comme aller de soi. Le rapport surestime par ailleurs le rôle de canalisateur des demandes externes que constituerait la publication d'un programme de travail. Au final, il ne questionne à aucun moment le dimensionnement du SIES par rapport à ces objectifs additionnés.

Sur la question de l'indépendance dans la diffusion, le rapport mentionne les quelques incidents subis par le SIES, ainsi que la mise en place d'un calendrier de diffusion début 2015, comme requis par l'Autorité de la statistique publique, concourant à éviter qu'ils se reproduisent. Ainsi, la fragilité que relève le rapport sur le respect des embargos est antérieure aux mesures prises⁵. Le SIES applique les mêmes règles que la DEPP pour la pré-diffusion aux cabinets de ses notes d'information et notes flash. Si la vigilance reste de mise, elle concerne donc par principe les deux services statistiques.

Il est toutefois possible que, par son positionnement interne aux directions opérationnelles, mais surtout parce qu'il est moins étoffé pour conduire des évaluations et des études, le SIES soit un peu moins souvent que la DEPP directement sollicité pour produire des travaux d'évaluation voire peut-être des simulations⁶, le SIES étant parfois mis à contribution sous l'unique angle de constituer un entrepôt de données. Pour encore asseoir la confiance du public dans l'indépendance de toutes les données diffusées par un ministère, un recours systématique à son service statistique, pour contribuer à la validation de l'ensemble des éléments quantitatifs diffusés sous-jacents aux orientations de politique publique, pourrait être jugé pertinent. C'est en tout cas une analyse qui aurait pu être menée au cas d'espèce dans le rapport, mettant en perspective les éventuelles différences entre la DEPP et le SIES, si elles existent.

d'information le permet, l'enjeu premier était précisément de convaincre les acteurs de participer à cette collecte de type administratif, ce à quoi le MENESR n'était pas parvenu jusque-là (sans le SIES) malgré diverses tentatives.

⁴ C'est cet aspect qui me semble le plus important du côté des points délicats, dans l'analyse de la scission du SIES

⁵ Cette fragilité est mentionnée dans le rapport à la suite des conclusions de la revue des pairs sur le service statistique public français intervenu il y a quelques années.

⁶ Le SIES produit ainsi des données pour les modèles d'allocation des moyens, mais ne conçoit pas et n'est pas responsable de faire fonctionner ces modèles, contrairement semble-t-il à la DEPP.

Points complémentaires : diffusion, études et recherche

Sur la diffusion, en prenant comme principale référence les modalités de diffusion opérées par la DEPP avant 2009, qui de leur côté ont peu évolué technologiquement⁷, l'analyse de la diffusion de données sur l'ESR menée dans le rapport ne me paraît pas très juste. Même si elle les mentionne positivement, elle sous-évalue l'importance des nouveaux canaux de diffusion, des innovations techniques qui les ont accompagnés et de la variété des nouvelles informations diffusées, au-delà même des seules informations statistiques. A l'inverse, le rapport insiste trop et tire des conclusions bien trop générales de quelques retards intervenus essentiellement du fait d'une phase de transition organisationnelle et de sous-effectif temporaire, et corrigés depuis (alimentation de la BCP).

L'outillage de mise à disposition des données, ciblé pour différentes catégories d'utilisateurs, s'est fortement développé depuis la création du SIES. Le portail PAPESR à destination de la communauté ESR, mis en place par le SIES en 2009 et régulièrement enrichi de nouvelles données (données financières, données de brevets par exemple), a accru l'information partagée et apporte au surplus aux utilisateurs, en lecture directe, une mise en perspective des indicateurs d'une structure par rapport aux structures de même nature. La plateforme d'opendata à destination de tous publics, mise en place par le SIES en 2014, innovante et reconnue par Etalab, a permis un accroissement et une diversification de l'information diffusée vers le public directement ou par des réutilisations. La publication du SIES « l'Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche » s'étoffe régulièrement de nouveaux contenus, en prenant en compte les suggestions des directions opérationnelles. Elle est, depuis 2014, numérisée, et l'ensemble des contenus sont téléchargeables et aisément réutilisables. Une nouvelle publication est en préparation sur la territorialisation des données de brevet pour 2016, sur le modèle de l'atlas des formations étudiantes, également numérisé depuis 2012.

En outre, sur le plan des publications statistiques, il est vrai que l'évolution de la politique éditoriale du SIES durant les premières années a impliqué une certaine diminution des diffusions annuelles en cours d'année, les données étant bien⁸ toutes diffusées à la rentrée suivante à l'occasion du RERS, très riche sur l'ESR puisqu'il comporte une quarantaine de fiches sur l'enseignement supérieur et une dizaine sur la recherche. Grâce à la création à partir de 2014 des notes flash, comportant peu de textes et permettant une conception (PAO) relativement rapide au regard des notes d'information, la politique éditoriale a toutefois progressivement évolué et le programme de travail pour 2016 prévoit, et s'est d'ores et déjà traduit par, une diffusion plus importante et plus rapide, tout au long de l'année, de nombreuses données statistiques, sur des thématiques plus larges que ce qui était pratiqué avant 2009.

Le dernier point sur lequel je souhaiterais réagir au rapport concerne les travaux d'étude et la recherche. L'orientation prise par la DEPP, rédacteur en chef d'Education et formation, de ne plus inclure de sujets sur l'enseignement supérieur et la recherche est sans doute une conséquence de la scission qui aurait pu être évitée : par contraste et sans doute parce que prévue dans la convention, s'agissant

⁷ La DEPP produit désormais en interne ses notes d'information. En revanche, les technologies de la BCP n'ont pas évolué. Les évolutions technologiques insérées dans les publications annuelles du SIES n'ont pas bénéficié à la DEPP

⁸ La DEPP non plus ne publie pas toutes ses données au fil de l'eau dans des notes d'information, et le RERS joue aussi ce très important rôle de diffusion.

du RERS également sous la responsabilité de la DEPP, la forte contribution annuelle du SIES a été maintenue. Le SIES, qui ne peut porter la responsabilité de cette évolution temporaire de politique éditoriale de E&F, est tout-à-fait désireux de contribuer de nouveau à cette revue, pour laquelle il a commencé à être sollicité depuis quelques mois, contribution tant par des études internes qu'en s'adressant à des auteurs extérieurs (qui constituaient la majorité des contributeurs sur ces domaines, point que le rapport aurait pu préciser). De manière générale, tout en diffusant chaque année un certain nombre d'études, le SIES doit trouver un équilibre en fonction de ses moyens (inchangés) et des priorités que sont aussi la production statistique, le lancement de certains investissements (nouvelles ou refontes d'enquêtes, travaux sur la qualité, adaptation aux lois sur l'ESR) et l'appui aux services opérationnels. On doit cependant se féliciter que le rapport rappelle l'importance que le SIES soit en capacité de mobiliser des moyens pour les études, notamment pour travailler avec la DEPP sur les enjeux du (-3 ;+3).

Le soutien à la recherche en éducation et dans le domaine de la recherche et de l'innovation, par la mise à disposition des données collectées, est également abordé dans le rapport. Sur ce sujet, il n'y a pas eu de recul par rapport à la situation qui prévalait avant la scission : large accès des chercheurs aux données de la R&D, selon des modalités stabilisées depuis de très nombreuses années ; accès qui restait à développer aux données de l'enseignement supérieur. L'engagement du SIES à faire évoluer cette situation apparaît dans sa feuille de route élaborée fin 2014, portant sur 2015 puis 2016. Il s'est d'ores et déjà traduit, entre autres, par des contacts noués avec le centre Quételet mi-2015, concrétisés dans une convention de mise à disposition de données signée en novembre 2015, par deux conventions d'accueil de chercheurs en 2015 et début 2016, par le lancement d'un appel à projets commun avec la DEPP en septembre 2015, par la création en 2015 d'un groupe d'experts impliquant des chercheurs dans l'élaboration des questionnaires sur le panel 2014, plus récemment par l'initialisation d'un groupe équivalent pour l'exploitation des données APB. La création d'une mission d'appui à la recherche, comme il en existe dans d'autres SSM (DARES, DREES, DEPP), même avec des moyens minimes, ne pourrait que renforcer l'ampleur de ces actions.

La sous-directrice des systèmes d'information
et des études statistiques

Isabelle Kabla-Langlcis