

# Avant-propos

Le rapport général annuel de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) pour 2001 est le seizième du genre. Il s'inscrit dans la tradition inaugurée en 1986, devenue obligation légale en 1989 et désormais prévue par l'article L 241-1 du Code de l'Éducation.

Il n'entend pas être un rapport d'activité et ne vise pas à fournir une restitution abrégée des nombreux rapports particuliers présentés par l'IGAENR au cours de l'année précédente ; en revanche et comme pour les précédentes éditions, il propose une réflexion sur des points essentiels de l'organisation et du fonctionnement des systèmes éducatif et de recherche, appuyée sur les travaux conduits par l'IGAENR, pour quelques uns conjointement avec d'autres inspections générales et en particulier l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN).

Les points sur lesquels l'IGAENR a choisi cette année de faire porter les analyses qu'elle présente dans ce rapport public s'inscrivent largement dans les domaines traditionnels de son intervention.

Dans le **domaine scolaire**, auquel est consacrée la première partie du rapport, l'IGAENR s'interroge sur la façon d'inscrire la singularité, les particularités locales et l'autonomie de chaque établissement dans un cadre plus large comme c'est le cas, pour les écoles avec **l'élaboration de la carte scolaire**, et, pour les établissements du second degré, avec **l'élaboration de la carte des formations**. Si les nécessités de la prévision et de la régulation amènent ainsi à dépasser le cadre strictement local, en revanche le besoin de **conseil aux établissements** en matière administrative et pédagogique conduit à examiner l'adaptation d'une fonction qui exige une plus grande proximité pour être pleinement efficace.

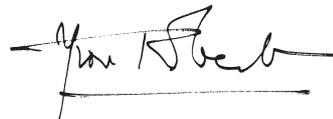
La deuxième partie traite de l'**enseignement supérieur**, dans sa confrontation aux exigences de qualité, de rigueur et d'adaptation aux besoins au travers du **cheminement des universités vers plus d'orthodoxie et d'efficacité**, de

l'élaboration du **plan Université 3<sup>ème</sup> millénaire (U3M)**, et de l'**ajustement aux impératifs de droit et d'équité** dans le domaine des concours de fin de première année d'études médicales, des relations bilatérales entre C.H. U et laboratoires universitaires et de la validation des acquis professionnels.

La troisième partie, consacrée à la **recherche**, traite de trois aspects névralgiques de la recherche publique : la **réalisation et la gestion de très grands équipements, l'organisation et le fonctionnement d'un établissement public à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.)** et la **promotion des actions de valorisation et de développement technologique**, via le fonds de la recherche technologique (F.R.T.) et la mise en place des services d'activités industrielles et commerciales en université (S.A.I.C.).

Il était enfin naturel que l'IGAENR s'interrogeât sur l'évaluation, qui est au cœur même de sa mission. La **quatrième partie** est donc consacrée aux **tâches des corps d'inspection territoriaux** et à la **méthodologie des enquêtes sur l'évaluation de l'enseignement dans une académie**, sujet d'autant plus actuel qu'il correspond à un travail mené conjointement avec l'IGEN et constitue un type de mission nouveau pour les deux inspections générales appelé à se développer sur plusieurs années ; enfin, l'IGAENR pose un **regard rétrospectif sur les suites réservées aux rapports** qu'elle a déposés dans les dernières années, pour mesurer les effets de ses recommandations.

Puissent les analyses et préconisations intégrées au présent rapport, à partir des observations recueillies sur le terrain, servir à ceux qui ont la charge de décider des orientations qu'il convient de donner à notre appareil de formation et de recherche. Puissent-elles également éclairer ceux qui en sont les observateurs attentifs.



Yvon ROBERT

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



PARTIE

**L'enseignement  
scolaire : prévision,  
régulation, conseil**



## **La carte scolaire dans l'enseignement primaire : une élaboration complexe, un résultat contesté**

La rentrée scolaire constitue traditionnellement pour l'administration une période délicate. Cependant, depuis plusieurs années, on constate que viennent s'y ajouter, au sein même des écoles et bien en amont, d'autres semaines sensibles au moment où les moyens qui seront alloués commencent à être connus dans les académies. Les médias se font l'écho de conflits locaux, qui unissent parents, enseignants et parfois élus dans un même refus de la fermeture d'une classe ou dans une même demande de « rattrapage » par l'allocation de moyens supplémentaires.

Dans un contexte où le nombre d'élèves diminue sensiblement, cette effervescence peut théoriquement s'expliquer de deux façons : ou la diminution d'emplois corrélative à celle des effectifs a été trop importante et les forces sur le terrain sont insuffisantes, ou l'allocation, puis la répartition des moyens, sont incompréhensibles et provoquent le mécontentement.

Devant la situation paradoxale de la préparation de la rentrée 2000, marquée dans l'enseignement primaire par de vives tensions alors que le nombre d'emplois d'enseignants restait stable tandis que le nombre des élèves diminuait sensiblement, les inspections générales<sup>1</sup> ont été chargées de mener un travail d'analyse de l'utilisation des emplois et de l'élaboration de la carte scolaire dans l'enseignement primaire public métropolitain.

1. IGAENR et IGEN

## 1. Que deviennent les emplois en période de baisse démographique ?

Les moyens du premier degré sont bien connus des inspecteurs d'académie et font l'objet d'un suivi rigoureux dans leur gestion, au quart de poste près si nécessaire. Cette « traçabilité » permet d'emblée d'écarter l'hypothèse d'une mauvaise comptabilisation des moyens en jeu.

En dix ans, de 1989 à 1999, le nombre d'élèves en France métropolitaine a diminué de 312 000. Si le taux d'encadrement de 1989, un emploi pour 20,1 élèves, avait été maintenu, l'Éducation nationale aurait pu supprimer 15 550 emplois. Or, elle les a non seulement conservés, mais elle en a dans le même temps créés 456 supplémentaires. Il était dès lors légitime de s'interroger sur le sort de ces quelque 16 000 emplois, et sur leur utilisation, au moment où des voix nombreuses s'élèvent pour réclamer « plus de moyens ». Le constat dressé, tant au niveau national que départemental, permet de dire que l'utilisation de ces emplois a été, dans ses grandes lignes, conforme aux orientations ministérielles et que les écarts constatés dans les départements ont tenu à la fois aux contraintes locales et à l'inégalité initiale des dotations.

### ■ ■ Plus de 70 % des emplois théoriquement libérés ont été maintenus dans les classes

#### ■ *les conditions d'accueil des élèves ont été privilégiées*

Les grandes orientations nationales des dix dernières années ont porté sur l'accueil des élèves, les élèves en difficulté et l'action pédagogique. Sur le premier point, ces orientations ont été bien suivies, puisque plus des trois-quarts des emplois maintenus, soit 11 800, ont servi à améliorer l'accueil des élèves, avec toutefois des évolutions contrastées.

L'enseignement élémentaire (à partir de six ans) a ainsi connu une réduction de ses structures d'accueil à peu près proportionnelle à la diminution de ses effectifs. Le taux d'encadrement moyen dans ce niveau d'enseignement est resté le même, avec une moyenne de 22,4 élèves par classe.

En revanche, l'enseignement préélémentaire, qui a perdu proportionnellement plus d'enfants que l'enseignement élémentaire, a vu augmenter le nombre de ses structures d'accueil. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, ces nouvelles capacités n'ont que peu permis d'augmenter le taux de scolarisation des enfants de trois ans, parce qu'il atteint pratiquement 100 %, ou celui des enfants de deux ans, resté stable à 35 %. Cet investissement considérable dans l'enseignement préélémentaire a donc presque exclusivement servi à diminuer le nombre moyen d'élèves par classe, qui est passé de 27,9 à 25,5. Si l'on garde en mémoire que ce nombre est celui des inscrits et que l'absentéisme de l'après-midi ou du samedi matin est important chez les tout-petits, il apparaît que cette orientation nationale s'est révélée coûteuse dans son application.

■ *les décharges de service ont fortement augmenté*

Les directeurs d'école bénéficient d'une décharge de service d'enseignement pour faire face à leurs obligations administratives. L'importance de cette décharge dépend du nombre de classes de l'école et du nombre d'emplois consacrés à cette fin. La situation varie selon les régions, mais l'objectif depuis 1992 est que tous les directeurs d'école primaire ou maternelle à six classes bénéficient de quatre jours par mois. Plus les classes sont nombreuses et plus la décharge de service est importante ; elle est totale au-delà de treize classes primaires et de douze classes maternelles.

Concrètement, un enseignant assure le remplacement du directeur dans sa classe pour la fraction du service dont il est dispensé. 2 140 emplois, destinés à être fractionnés selon le pourcentage de décharge accordé à chaque directeur, ont été ajoutés aux 4 800 emplois existant initialement.

Les décharges accordées pour l'exercice d'un mandat syndical ont également été augmentées, avec la création de 126 emplois, qui sont fractionnés selon le même principe.

■ *les emplois de remplacement ont également augmenté*

La féminisation croissante du corps enseignant a eu pour corollaire une augmentation du nombre de congés de maternité, et bien que la durée moyenne de ces congés ait diminué, passant

de 121 à 109 jours, les besoins en remplacement ont crû. Pour assurer le remplacement des congés de maternité et de maladie, 944 emplois supplémentaires ont été utilisés.

L'accueil des élèves dans les classes, tant dans l'enseignement préélémentaire qu'élémentaire, la permanence d'une offre d'enseignement, par le titulaire du poste ou par un remplaçant, ont été des objectifs forts de la dernière décennie. Il est possible de dire qu'ils ont été bien remplis, d'autant qu'aux postes créés ou maintenus dans les écoles se sont ajoutés des emplois d'aides-éducateurs et des emplois de soutien dans les zones d'éducation prioritaire.

### ■ ■ La prise en charge des élèves en difficulté a été assurée conformément aux orientations nationales

■ *la politique de l'enseignement spécialisé a été réorientée*

L'objectif de la dernière décennie a été de réduire les capacités d'accueil réservées aux enfants en grande difficulté, accueillis jusque là dans le secteur de l'adaptation et l'intégration scolaires (AIS), pour en intégrer le plus grand nombre dans des structures normales ; parallèlement, les services d'aide spécialisée ont été réorganisés pour intervenir dans les classes auprès de ces enfants et auprès des maîtres dans le cadre des réseaux d'aide spécialisée (RASED).

Ce remaniement est resté peu visible car les postes des classes et des RASED sont tous comptabilisés sous la même rubrique, qui a été majorée de 314 emplois.

Par ailleurs, l'AIS de l'enseignement public a bénéficié du transfert de 393 postes des établissements spécialisés sous convention.

■ *les moyens des ZEP ont fortement augmenté*

Autre moyen de venir en aide aux élèves en difficulté, les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ont été largement soutenues, autant par une augmentation des postes (un peu plus de 10 % entre 1994 et 1998) que par des mesures liées au classement en ZEP et génératrices de coûts supplémentaires, elles aussi, comme la réduction du nombre d'élèves encadrés par

classe, la majoration des décharges de direction, l'implantation de postes de soutien et de coordination... Ce sont au total 3 875 postes supplémentaires qui ont été accordés durant cette période, dont 1 752, soit 45 %, au titre de ce surcoût.

Encore faudrait-il tenir compte, pour une estimation plus réaliste, de l'augmentation du nombre des ZEP, qui a pris effet à la rentrée 1999 à l'occasion de la révision de leur carte, ainsi que de l'effet de contagion que l'abaissement des normes d'ouverture et de fermeture des classes en ZEP a exercé sur l'ensemble de la carte scolaire, contraignant souvent l'administration à prendre des mesures moins strictes qu'elle ne le souhaitait à l'égard des écoles hors-ZEP.

### ■ ■ L'action pédagogique a été développée dans le sens souhaité par les autorités départementales et l'administration centrale

Les inspecteurs d'académie ont deux soucis permanents, qui sont **l'accueil des maîtres en formation initiale** et l'envoi des maîtres en **stage long de formation à l'enseignement spécialisé**. Ils ont veillé pour les premiers à augmenter le nombre de classes d'application, sans augmenter le dispositif de décharge des maîtres-formateurs, même si le resserrement de ce dispositif semble moins la conséquence d'une rationalisation des services que la traduction d'une difficulté à pourvoir effectivement ces postes de maîtres-formateurs.

La volonté d'accroître le potentiel de maîtres formés à l'enseignement spécialisé s'est en revanche traduite sans équivoque par l'augmentation de près de 24 % du nombre de postes destinés à pourvoir à leur remplacement pendant qu'ils sont en formation.

La politique ministérielle en matière d'action pédagogique a été diversifiée durant cette dernière décennie, allant de l'organisation en cycles pédagogiques à l'entrée à l'école des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC), en passant par la promotion des bibliothèques centres documentaires (BCD) et l'initiation aux langues vivantes, sans oublier diverses opérations expérimentales, dont *La main à la pâte*, qui vise à développer l'enseignement des sciences à l'école élémentaire.

La mise en œuvre de ces directives nécessitait un **investissement important dans l'encadrement pédagogique des enseignants** ; cet encadrement s'est principalement réalisé par la création de postes d'**animateur** : depuis 1989, les actions spécifiques ont été dotées de 652 emplois supplémentaires, passant ainsi à 2 133 et les postes de **conseiller pédagogique** ont enregistré une augmentation de 189 emplois, pour être portés à 3 081.

Alors qu'on pouvait penser que la **formation continue** serait l'objet d'une forte demande et, par conséquent d'une forte attribution de postes de remplacement, elle a dans les faits servi de variable d'ajustement, en perdant près de 600 postes destinés au remplacement des enseignants entrant dans ce type de formation. Cette perte n'a pas soulevé de fortes protestations de la part des enseignants, soit qu'ils aient apprécié de se former dans leur classe au contact d'un collègue compétent devenu animateur, soit que, entérinée par les syndicats comme la contrepartie d'une intégration accélérée des instituteurs dans le corps de professeur des écoles, elle ait été acceptée sur le terrain.

### ■ ■ L'utilisation des emplois a varié dans le temps et selon les départements

#### ■ *une contraction dans les cinq dernières années*

Alors que la première moitié de la décennie avait vu une augmentation des créations d'emplois, sous l'effet des contraintes budgétaires, la deuxième moitié a changé les perspectives : la dotation globale des emplois du premier degré a diminué dans le budget, le moratoire opposable à la fermeture des classes uniques, instauré en 1993, a été levé ; en 1998 des emplois ont été « rendus », pris sur la formation continue, mais aussi sur l' AIS et sur les actions spécifiques, qui ont perdu la moitié des postes créés pendant cette même période. Seules les décharges de direction ont connu une progression sur dix ans.

En règle générale les départements ont suivi, dans la mesure de leurs moyens, les directives ministérielles. Ils ont cependant souvent adopté des politiques propres en matière d'aide aux ZEP, d' AIS et d'action pédagogique. Parfois également, leur volonté d'appliquer la politique ministérielle a été contrariée par la réalité du terrain.

■ *l'effet des politiques départementales et leurs limites*

**Le poids des ZEP** étant différent selon les départements, la politique d'aide à ces zones a inégalement pesé sur eux. Ils ont parfois éprouvé le besoin de créer des catégories intermédiaires entre les ZEP et les autres établissements, mais le plus souvent ils ont joué sur l'attribution modulée de moyens supplémentaires : le taux d'encadrement n'a pas été baissé de manière uniforme, les postes de soutien n'ont pas été systématiquement attribués ; en revanche, l'attribution de décharges supplémentaires aux directeurs a été générale.

La création ou la suppression de **postes en AIS** n'obéit à aucun critère identifiable ; sans doute tous les départements d'immigration ont-ils dû faire face aux besoins spécifiques d'accueil d'enfants primo-arrivants et non francophones.

**L'action pédagogique** a évolué de façon variable : tous les départements ont créé des postes d'animateur des technologies de l'information et de la communication, mais les postes consacrés à l'action pédagogique ont pu aussi servir de variable d'ajustement, de même que les postes de la formation continue.

Les politiques départementales, tout en prenant fidèlement en compte les orientations ministérielles, expriment elles aussi des choix qui sont à des degrés divers le reflet des caractéristiques – ou des contraintes – géographiques, sociologiques et historiques du terrain, pour les renforcer ou les atténuer.

Il arrive qu'un choix ministériel soit ralenti dans son application par des habitudes socioculturelles ou par la priorité que les enseignants donnent à l'abaissement du nombre d'élèves par classe. Le cas de la scolarisation des enfants à deux ans, comme on l'a vu plus haut, en est l'exemple le plus évident. Il en résulte que les emplois créés pour scolariser les enfants de deux ans font défaut sur d'autres secteurs comme le remplacement ou la formation continue.

Dans le même esprit, on peut dire que les emplois maintenus dans les départements qui affichent un taux élevé de scolarisation à deux ans font défaut à d'autres départements qui ne peuvent même pas atteindre l'objectif fixé par la loi de scolariser ces enfants prioritairement dans les ZEP.

### ■ *l'inégalité des dotations départementales*

Un examen rétrospectif de l'évolution des dotations de 1989 à 1999 permet en effet de constater cette inégalité : des situations initialement défavorables ont été corrigées, d'autres beaucoup moins ; des situations satisfaisantes ont été encore améliorées, d'autres seulement maintenues, ce qui explique que certains départements ne peuvent atteindre les objectifs nationaux, que d'autres, les ayant atteints, n'ont plus de marge de manœuvre pour une politique départementale et que d'autres enfin puissent à la fois répondre aux directives ministérielles tout en menant une action spécifique.

Dès lors que les emplois libérés par la baisse des effectifs avaient profité très largement à l'amélioration des conditions d'accueil des élèves, les causes de « l'insatisfaction citoyenne » étaient à rechercher dans la manière de gérer ce que l'on appelle communément « la carte scolaire » et qui recouvre en réalité toutes les opérations destinées à préparer la rentrée scolaire, ainsi que la situation des postes qui en résulte.

## 2. Une procédure d'élaboration contraignante et figée

Des procédures complexes et routinières, des critères et des barèmes dépassés, mais aussi de trop nombreuses interventions, font obstacle à la volonté de transparence et à la recherche d'équité.

### ■ ■ **La carte scolaire s'élabore selon un cérémonial complexe et rigide**

#### ■ *un dispositif bien rodé mais corseté*

- la marge de manœuvre de l'inspecteur d'académie est faible

Les inspecteurs d'académie reçoivent une dotation globale qui doit couvrir tous les besoins de leur département ; seuls quelques rares postes sont identifiés de manière spécifique,

comme ceux de conseiller pédagogique. La dotation globale doit permettre en priorité l'accueil des élèves en classes élémentaires, maternelles et spécialisées, satisfaire au remplacement des maîtres malades ou partis en formation et à celui des directeurs d'école pour la fraction de service dont ils sont déchargés.

La DESCO<sup>1</sup> fournit des moyennes ou des fourchettes nationales indicatives pour guider la répartition des moyens, mais chaque inspecteur d'académie définit pour son département des objectifs qualitatifs, au service d'une politique pluriannuelle – par exemple l'augmentation de la scolarisation des moins de trois ans. La traduction quantitative de ces objectifs qualitatifs dépend du nombre d'emplois dont il peut effectivement disposer après avoir pris en compte les objectifs nationaux. **Quant aux procédures réglementaires de concertation, elles portent à la fois sur la définition des objectifs qualitatifs, sur l'utilisation de la « marge de manœuvre » et sur la carte scolaire proprement dite.**

- les procédures réglementaires de concertation sont nombreuses

Ces procédures successives sont destinées à obtenir des **avis** réglementaires, faute desquels les décisions prises par l'inspecteur d'académie seraient susceptibles de recours en annulation :

- la procédure de concertation interne a lieu au sein du **comité technique paritaire départemental (CTPD)**, entre les représentants de l'administration et ceux des personnels. La réunion de présentation des mesures envisagées pour la carte scolaire est souvent précédée de réunions préliminaires. Le CTPD donne un avis qui ne lie pas l'inspecteur d'académie ;
- les mesures prévisionnelles de carte scolaire doivent enfin être présentées au **conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN)**, présidé par le préfet et composé de représentants des élus, des personnels et des parents d'élèves. L'inspecteur d'académie est vice-président ; ni lui ni le préfet n'ont voix délibérative. L'avis donné par le CDEN ne lie pas l'inspecteur d'académie.

Même si le calendrier de la consultation peut varier, toutes les procédures de concertation sont rigoureusement suivies

---

1. Direction de l'enseignement scolaire.

dans les départements alors même que la plupart d'entre elles n'ont pas d'effet réglementaire concret. Mais s'il peut passer outre aux avis, souvent négatifs si l'on en croit la lecture des procès-verbaux, l'inspecteur d'académie est inévitablement amené, au cours de ces consultations, à modifier sa position de départ en faisant des concessions qui compliquent parfois sa tâche.

- les procédures sont insérées dans un calendrier annuel strict

Dans le courant des mois de septembre et octobre ont lieu le constat de rentrée de l'année N, la saisie des effectifs et des données d'utilisation des moyens, ainsi que leur envoi à la DESCO.

En novembre et décembre, les dotations académiques sont préparées, avec indication par la DESCO des dotations départementales ; dans chaque département, on analyse les prévisions d'effectifs par école et on prépare le canevas des mesures de carte scolaire.

En janvier et février, les dotations sont attribuées, et, après consultation des CTP académiques, les procédures de concertation départementales sont lancées.

A partir du mois de mars, les décisions sont prises et les mesures de carte scolaire affichées ; on prépare alors le mouvement des enseignants du premier degré, tout en poursuivant la concertation sur la carte, pour procéder aux affectations en juin.

A la fin juin et au début de septembre, on procède aux derniers ajustements, puis au bilan de rentrée de l'année N+1, effectué en octobre devant le CDEN.

Cet échéancier, dont l'élasticité est très faible, a subi ces dernières années des modifications parfois importantes qui se sont traduites par des retards et surtout par des variations dans le temps dans l'attribution des dotations, en particulier pour la rentrée 2000, suscitant des craintes et des espoirs souvent inconsidérés chez les partenaires de l'Éducation nationale et mettant en difficulté les inspecteurs d'académie.

Par ailleurs, le calendrier des consultations présente quelques différences selon les départements : quand le CDEN est réuni au début du processus, comme le CTPD, il joue le même rôle

que celui-ci. Quand il est réuni à l'issue de la phase de consultation des maires, il peut devenir la « séance de rattrapage ».

■ *une volonté de transparence*

- l'information des partenaires a été élargie

Pour favoriser l'expression locale des partenaires de l'école, les parents notamment, il a été créé fin 1997 des comités locaux d'éducation (CLE). L'idée était de favoriser une concertation locale, concrète et utile. Les tentatives effectuées pour ouvrir ces nouveaux « espaces de dialogue » restent toutefois peu concluantes en raison de la diversité des situations : variété des assises géographiques, des compositions de ces comités, des présidences et de leurs travaux.

- les inspections académiques ont amélioré leur communication

Les inspecteurs d'académie et leurs collaborateurs ont fait de réels efforts pour développer l'information sur la carte scolaire, en direction de leurs partenaires et du public, au moyen d'outils adaptés et bien présentés. La comparaison entre les documents produits il y a dix ans et les dossiers de presse ou bulletins spéciaux édités aujourd'hui permet de constater les progrès des services dans le maniement de l'informatique et l'art de présenter l'information. Ce point mérite d'autant plus d'être souligné que la politique de communication dans le département repose entièrement sur la personne de l'inspecteur d'académie, les moyens nécessaires étant pris sur le budget de fonctionnement des services, car les inspections académiques ne disposent pas, à la différence des rectorats, de budget spécifique pour la communication.

Les services administratifs concernés sont également devenus plus accessibles : les délégations sont reçues systématiquement et parfois plusieurs fois.

Cet effort réel de transparence et d'information n'est pas toujours payé de retour :

- les documents de travail, en principe confidentiels, distribués dans les CTPD sont, dans certains départements, diffusés par les représentants du personnel pour susciter l'émotion du public et le mobiliser ;

- la patience et l'attention des services départementaux ne sont pas toujours reconnues et les demandes d'entrevue n'ont parfois pour objet que de harceler l'administration pour la « faire plier » ;
- enfin, si les inspecteurs d'académie reconnaissent le caractère positif des échanges qui ont lieu dans les CLE qui ne sont pas tombés en sommeil, comme c'est le cas pour nombre d'entre eux, ils s'accordent pour dire que les CLE n'ont pas apporté de solution aux difficultés spécifiques de la discussion sur la carte scolaire et que parfois même ils servent de relais et d'amplificateur des conflits locaux.

La complexité des procédures, qui est réelle, ne s'accompagne donc pas d'une obscurité qui serait entretenue par l'administration. On peut en revanche constater que certaines procédures sont de plus en plus inadaptées et que le message de l'administration départementale est brouillé par des interventions extérieures.

### ■ ■ L'inadaptation des procédures suscite des interventions parasites

#### ■ *le P/E, un indicateur qui manque de pertinence*

- le ratio P/E est essentiellement fondé sur la démographie scolaire

Le rapport général de l'IGAENR pour 1999 décrit très précisément le mécanisme d'allocation des moyens dans le premier degré <sup>1</sup> ainsi que ses indicateurs de répartition, qui sont rappelés ci-après.

**Les départements sont répartis en cinq groupes,** allant du plus urbanisé (groupe 1) au plus rural (groupe 5) ; un sixième groupe est formé des départements d'outre-mer. Cette classification repose essentiellement sur le critère de ruralité, qui est un des aspects de la démographie scolaire. Chaque département est affecté d'un coefficient qui résulte de son pourcentage d'écoles de une à trois classes, ainsi que d'une fraction du pourcentage des communes dépourvues d'école publique.

---

1. *Rapport général de l'IGAENR 1999*, La Documentation française, pp. 43 *sqq.*

**Le ratio P/E mesure le nombre de postes pour 100 élèves.** Il sert d'indicateur central pour toute la procédure, à tous les niveaux hiérarchiques. On trouve au numérateur les postes implantés dans le département à l'exception de certaines catégories<sup>1</sup> ; au dénominateur figurent tous les élèves du premier degré public, y compris l'enseignement spécial, l'adaptation et l'initiation.

**Ces deux références relèvent uniquement de la démographie scolaire et aucun autre critère, notamment social et culturel, n'est pris en compte.** Les résultats scolaires ne sont pas non plus intégrés dans les bases de calcul de ces indicateurs.

Par ailleurs ce ratio ne permet pas de différencier le nombre de postes pour 100 élèves selon le niveau concerné (pré-élémentaire, élémentaire), ou selon la difficulté de l'établissement (ZEP ou REP<sup>2</sup>).

- le ratio P/E met en relief des disparités « criantes »

De 1989 à 1998, le P/E national a varié de 4,98 à 5,27, ce qui signifie qu'il y a actuellement plus de maîtres pour 100 élèves qu'il y a dix ans, situation logique puisque, comme on l'a vu plus haut, la baisse des effectifs d'élèves n'a pas été accompagnée de la diminution corrélative des postes d'enseignant. Le P/E moyen des groupes a progressé de façon comparable.

En revanche, les écarts du P/E au sein des groupes sont restés importants, – ils peuvent actuellement varier du simple au double entre les départements – car les retraits ou les attributions d'emplois n'ont pas été mesurés à la même aune au sein des groupes. Le P/E actuel n'est qu'un indicateur de dotation, permettant de mesurer les écarts à la moyenne : il s'avère qu'il n'a pas permis d'opérer les redistributions nécessaires.

1. Emplois mis à disposition dans le cadre de conventions, emplois de réadaptation, œuvres, congés de mobilité, enseignement spécialisé privé et établissements pénitentiaires.

2. Zone d'éducation prioritaire et Réseau d'éducation prioritaire.

■ *les barèmes d'attribution des postes favorisent les revendications*

- les barèmes nationaux ne sont plus applicables

Pendant longtemps, l'administration centrale a fourni des indications, assimilables à un barème national de référence, par exemple en ce qui concerne les effectifs en classe maternelle (40, puis 35 élèves par classe) ou en cours préparatoire (25 maximum).

Depuis une dizaine d'années, les références nationales ont fortement évolué, tandis que se différençiaient les utilisations des dotations départementales, sous l'effet des baisses d'effectifs, de la politique d'aide aux milieux défavorisés (moratoire sur les classes uniques en milieu rural, encadrement rehaussé en ZEP ou REP) et de la limitation volontaire des effectifs par classe opérée par les maîtres en maternelle.

- les barèmes départementaux sont l'objet de contestations

La plupart des départements se sont à leur tour dotés, dans un souci de gestion saine et transparente, de barèmes donnant pour chaque type d'école <sup>1</sup> un effectif de référence moyen par classe (« seuil »), par exemple 23 élèves par classe pour les écoles élémentaires en ZEP. Certains départements utilisent des fourchettes plutôt que des seuils, mais ces fourchettes sont très étroites et ne changent rien au problème qui se pose lorsque les effectifs varient beaucoup ou lorsque les barèmes eux-mêmes sont contestés.

La revendication d'une réduction du nombre d'élèves par classe, conçue sans référence scientifique comme le premier – et souvent unique – facteur d'amélioration de la réussite des élèves, est devenue l'objet d'une très forte pression sur les inspecteurs d'académie, sommés de faire évoluer à la baisse les seuils de leur barème.

En outre, l'application du barème, même incontesté, est difficile dès lors que les variations des effectifs et des emplois ne sont pas cohérentes entre elles et qu'il faut amputer certaines enveloppes de postes (surtout de remplacement) pour maintenir

---

1. ZEP/hors-ZEP, élémentaire/maternelle, classe unique ou non... Ces catégories sont en général différentes de celles définies nationalement.

les seuils. Inversement, lorsque la réfaction des postes n'est pas exactement proportionnelle à la diminution des effectifs, l'abondance relative des moyens affaiblit la justification des fermetures de classes et conduit à l'abaissement de fait des seuils.

- d'autres techniques d'aide à la prise de décision se développent

Les barèmes apparaissant injustes ou mal adaptés, il devient de plus en plus difficile de justifier la fermeture d'une classe pour quelques élèves de moins dans l'école ; c'est ainsi que s'est peu à peu creusé un écart grandissant entre les seuils de référence et les moyennes réellement relevées dans les écoles du département, en particulier là où les effectifs sont en baisse. De surcroît, les barèmes conduisent à un affichage initial de mesures de carte scolaire qui ne seront pas toutes retenues – tant s'en faut –, mais qui créent des effets d'annonce catastrophiques, comme la fermeture possible de 251 postes dans un département, pour une fermeture réelle de 75.

On comprend que certains inspecteurs d'académie aient voulu mettre en place d'autres techniques, qui consistent essentiellement à évacuer la notion de seuil d'ouverture/fermeture au profit d'un affichage de la moyenne par classe de chaque type d'école du département.

Au sein de chaque catégorie ainsi déterminée, la situation des écoles les plus et les moins favorisées apparaît clairement, ainsi que la moyenne de la catégorie. Cette technique a le mérite de sortir des automatismes et de responsabiliser les interlocuteurs sur des données qui reflètent la réalité du département. Elle n'évite cependant pas les oppositions et les affrontements, car, outre les défauts de ses procédures, la carte scolaire est l'objet d'interventions extérieures.

■ *des procédures soumises à des influences externes*

- les variations budgétaires remettent en cause les programmations retenues

Il appartient évidemment au Gouvernement et au(x) ministre(s) chargé(s) de l'éducation d'en définir la politique et au Parlement de voter le budget ; mais les aléas des variations budgétaires se répercutent sur les dotations des départements pour produire des « effets d'accordéon », et aboutir à des

taxations incohérentes par rapport aux baisses d'effectifs : une année de « vaches maigres », le département devra rendre un poste pour une diminution de 15 élèves, une année de « vaches grasses », l'administration centrale se contentera d'un poste pour 30 élèves de moins.

La difficulté s'accroît lorsque la dotation est modifiée en cours d'exercice budgétaire : il faut alors revenir sur la préparation déjà faite et annuler des décisions qui ont parfois été laborieusement acquises. Cela constitue un désaveu qui met les inspecteurs d'académie en position de faiblesse pour des négociations ultérieures.

- les interventions des élus ne facilitent pas la tâche de l'inspecteur d'académie

Les interventions des élus ne sont pas nouvelles. L'instauration du moratoire sur la fermeture des classes uniques les a encouragés à faire appel au ministre des décisions prises par les inspecteurs d'académie. Les cabinets ministériels, sur la base d'autres critères, prennent parfois des décisions qui affectent la crédibilité de l'administration départementale.

Les démarches des élus en faveur d'une école particulière négligent les **conséquences** que la mesure souhaitée peut avoir **sur les écoles placées dans une situation comparable** : pour une fermeture annulée ou une attribution d'emploi, le coût de l'intervention peut être finalement de plusieurs postes.

Les interventions ne se bornent pas à des cas particuliers, mais peuvent aussi avoir des **conséquences sur l'ensemble de la dotation départementale**, en ayant pour objet la diminution des retraits d'emplois prévus. En 2000, dans un département, cette diminution a été ramenée de 78 à 40, sans rapport perceptible avec les évolutions de la démographie scolaire, et sans possibilité pour les autorités académiques de pondérer ces mesures dites d'urgence entre les différents départements de l'académie.

En définitive, on constate que les interventions locales portant sur la gestion des moyens de l'enseignement primaire ont plutôt fait obstacle à la réduction des inégalités dans les dotations départementales et ont parfois préparé le terrain de crises ultérieures, même si certaines décisions de gestion ont elles aussi contribué à brouiller la situation.

- la mise en place de dotations académiques n'a pas encore apporté les résultats escomptés

Par délégation permanente du ministre, la gestion des postes et des personnels du premier degré est de la compétence des inspecteurs d'académie et donc de niveau départemental. Or, depuis quelques années, le dialogue direct entre la direction compétente du ministère<sup>1</sup> et les inspecteurs d'académie a été remplacé par la mise en place de dotations globales académiques. Les recteurs ont désormais la charge d'effectuer les arbitrages entre les départements de leur académie et de les soumettre à la consultation du comité technique paritaire académique (CTPA). Mais dans les faits leur marge de manœuvre est tout aussi limitée que celle de l'inspecteur d'académie, parce que les clés nationales de répartition (le P/E) entre les départements sont publiques et que la pression est forte pour décourager toute modification à la baisse par rapport à ces normes. Les corrections apportées par les recteurs portent donc sur des transferts qui dépassent rarement une dizaine de postes. Il reste donc encore beaucoup à faire pour que le pilotage académique prenne tout son sens.

### 3. Des révisions et des choix indispensables

La mise en œuvre des procédures complexes d'élaboration de la carte scolaire s'effectue dans un climat alourdi et suscite des protestations de plus en plus violentes. Pour éviter que les affrontements ponctuels dégénèrent en conflit collectif irrationnel, il est nécessaire d'opérer un renversement sur plusieurs points.

---

1. La Direction des écoles (DE) jusqu'en 1998, la Direction de l'enseignement scolaire (DESCO) ensuite.

## ■ ■ Une nouvelle approche des emplois et des postes

### ■ *l'indicateur P/E doit être inversé*

Les dotations départementales, on l'a vu, sont actuellement comparées au moyen de l'indicateur P/E, qui rapporte le nombre d'élèves du département au nombre d'emplois. Cet indicateur présente plusieurs inconvénients :

- sa formulation abstraite n'est accessible qu'aux initiés et son décryptage nécessite une opération mentale qui n'est pas spontanée ;
- il a un aspect brutalement « technocratique » ;
- il ne peut être utilisé à un niveau infra-départemental, où coexistent différents types d'école qui ne réclament pas le même encadrement.

Le renversement de la formulation de cet indicateur (en E/P) mettrait en évidence le nombre d'élèves pour un emploi, et aurait le mérite d'être plus directement accessible : ainsi, un P/E de 6 signifie qu'on compte 16,7 élèves pour un emploi, et un P/E de 5 donne 19,5 élèves par emploi ; la comparaison des deux situations est immédiatement « parlante », même pour le profane. Il est également plus aisé de travailler au niveau infra-départemental en modulant le E/P suivant les types de situation.

### ■ *la notification doit mentionner tous les emplois*<sup>1</sup>

Les rumeurs portant sur les diminutions d'emplois viennent essentiellement du fait que, comme on l'a vu, toutes les procédures de consultation, comme les notifications diverses, ne portent que sur les variations d'un stock qui est lui-même considéré d'emblée comme intangible. Toute la chaîne de gestion de la préparation de la rentrée est en effet, dans le premier degré, axée sur la notification à la marge de mesures d'attributions ou de retraites.

Le renversement consistant à notifier le nombre total des emplois – une sorte de « budget d'emplois » – aurait pour mérite

---

1. On reprend ici la distinction pratiquée dans la gestion des moyens du second degré entre l'« emploi », qui est une unité budgétaire et le « poste », qui définit le temps de service dû par le fonctionnaire nommé sur l'emploi.

d'élargir le champ de la concertation : on dépasserait le cadre étroit de la liste des mesures pour discuter au préalable des « budgets d'emplois » attribués à des zones géographiques ou à des fonctions. De la même manière, la concertation sur ce budget d'emplois permettrait d'établir un dialogue sur la conversion des emplois en postes.

■ *la discussion doit porter sur l'utilisation des temps de service réels*

Le budget d'emplois aurait pour effet, avec le nouveau E/P, de mieux faire prendre conscience, pour les optimiser, des moyens réellement disponibles localement. Cette optimisation s'applique déjà dans le domaine du remplacement, où les temps de services ont été utilisés au mieux dans l'année, en fusionnant les brigades de remplacement des congés et des stages de formation continue ; elle pourrait conduire à une meilleure utilisation des sous-services qui existent dans les écoles maternelles ; dans un département par exemple, l'effectif moyen par classe, qui est théoriquement de 25,5 est en réalité de 21,2 le matin, 16 l'après-midi et 13,2 le samedi matin, ce qui libère donc des temps de service.

### ■ ■ De la bataille de chiffres au dialogue responsable

■ *prendre la mesure exacte des écarts existants pour les traiter*

La correction des iniquités de traitement entre les départements pose un problème de méthode, mais elle pose aussi un problème de fond : il est plus difficile aujourd'hui qu'au début de la décennie de résorber les inégalités.

- en abandonnant les références habituelles d'évaluation des dotations départementales

**L'indicateur P/E et le classement en groupes** ne servent qu'à mesurer des écarts et non à les justifier ; ces indicateurs de constat sont en l'état inutilisables pour réduire significativement les inégalités car les écarts entre départements comparables se sont trop creusés.

De la même manière, s'attacher aux **déficits sur telle ou telle rubrique d'emplois** ne permet pas de savoir s'ils résultent d'une insuffisance de dotation ou du choix d'une politique locale, qui doit alors être assumée par le département.

Enfin, **il faut éviter d'évaluer des besoins** pour la mise en œuvre d'une politique nationale qui ne sera pas forcément adaptée au terrain ; il serait par exemple injuste de donner des moyens pour augmenter la préscolarisation à deux ans alors que la situation actuelle montre que cette politique n'est pas accompagnée localement par les communes.

- en affichant les écarts et en les contractualisant

Le **nouveau standard de référence** doit être aussi simple que possible pour permettre des comparaisons utiles entre départements et à l'intérieur d'un département. Les écarts constatés par rapport à cet indicateur doivent faire l'objet d'une contractualisation, soit pour atteindre les objectifs nationaux, soit pour résorber des déficits ou des excédents.

**Il est recommandé de calculer un E/P de référence à partir de standards simples** : taux moyens nationaux de scolarisation et d'encadrement, pourcentage de postes hors des classes (il est en moyenne de 25 %) et de l'appliquer à l'effectif scolarisable de chaque département pour évaluer sa dotation théorique moyenne. La comparaison de cette dotation théorique et de la dotation réelle permettra de constater les écarts, soit pour les justifier, soit pour mesurer la part des moyens qui doit être rendue ou reçue en complément. L'analyse de ces écarts doit servir de base à la politique contractuelle entre les différents niveaux de responsabilité du ministère.

■ *dans les départements, abandonner un barème source de conflits*

Les barèmes sont fondés sur la notion de droit à l'attribution d'un emploi et la discussion se focalise sur la définition de ce droit, puis sur son application ; mais il n'est jamais question de l'utilisation réelle qui est faite des moyens déjà présents ou obtenus.

Par ailleurs, le barème institue un « seuil » ou une « fourchette », sur lesquels la pression va s'exercer, comme on l'a vu,

pour obtenir son abaissement sans pour autant que l'on sache l'utilisation qui sera faite des moyens demandés avec pugnacité.

Le recours au barème des seuils pour gérer la carte scolaire aboutit en fait à **accroître l'inégalité des charges de travail** entre les écoles, parce qu'il ne tient pas compte des autres moyens accordés ni des inégalités liées à la sous-utilisation des emplois dans certains établissements.

Comme on l'a vu plus haut, la **comparaison du taux d'encadrement entre écoles comparables** aurait le mérite d'introduire une référence à une situation existante et non à un objectif théorique.

De surcroît, il faut **déplacer l'attention sur les effectifs réels**, et lier un éventuel engagement sur les effectifs à accueillir avec l'attribution de moyens révocables partiellement si l'objectif d'accueil n'est pas rempli.

■ *responsabiliser les partenaires*

- le conseil d'école doit jouer tout le rôle prévu par les textes

Le niveau local de consultation réglementaire est celui du **conseil d'école**, qui n'est pas actuellement consulté sur les questions relatives à l'utilisation des emplois, alors que le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 prévoit qu'il donne son avis sur l'utilisation des moyens alloués à l'école et alors qu'il l'est sur l'organisation du temps scolaire, liée, comme les emplois, à la répartition du temps de service des personnels.

Si l'on veut promouvoir la réflexion sur la carte scolaire à un niveau supra-communal, il convient alors de rapprocher la composition des comités locaux d'éducation (CEL) de celle des CDEN ou d'un conseil d'école commun à plusieurs écoles et de laisser l'inspecteur définir l'aire géographique d'action de ces comités en privilégiant la recherche de l'utilité sur celle de l'uniformité.

- la concertation au niveau départemental doit être transparente et associer pleinement les parents d'élèves

Malgré les inconvénients qui peuvent résulter de l'exploitation mal intentionnée des documents de travail, la stratégie départementale doit être celle de la transparence sur

les situations réelles et sur les propositions de l'inspecteur d'académie ; une préparation effectuée à partir d'un budget d'emplois favoriserait cette stratégie de transparence.

De la même façon, elle permettrait de mieux définir les rôles respectifs du CDEN, où siègent les parents d'élèves, qui pourrait travailler sur le budget d'emplois, et du CTPD, qui ne regroupe que les représentants de l'administration et des personnels, qui garderait son rôle spécifique sur les postes. Les fédérations de parents pourraient également être invitées à une réunion spécifique de concertation sur la carte scolaire, conjointement ou non avec des représentants des personnels.

- le rôle du niveau académique doit être clarifié

Le niveau académique trouve difficilement sa place dans un dispositif ancien de dialogue direct entre l'administration centrale et les inspections académiques. Il se justifie par un souci d'harmonisation entre départements, mais la notion de solidarité académique n'est pas évidente à définir.

Par ailleurs, la notion de pilotage académique ne doit pas exclure les IA-DSDEN<sup>1</sup>. Bien au contraire, ils doivent être étroitement associés par les recteurs à tout le processus de préparation de la rentrée dans le premier comme dans le second degré.

- l'administration centrale doit davantage piloter et réguler que gérer directement

Plusieurs améliorations administratives doivent être apportées au processus d'élaboration de la carte scolaire, en particulier la **création urgente d'une base d'information sur les élèves**, dont le principe a été retenu.

**La notification des moyens doit quant à elle redevenir une opération purement administrative**, conduite avec ponctualité et dans la discrétion. Une bonne partie des tensions et des conflits a en effet trouvé sa source dans le retard mis à notifier leur dotation aux départements, puis dans la valse-hésitation d'une répartition en plusieurs temps, annoncée sous la pression des événements.

---

1. Inspecteurs d'académie, Directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale.

Il serait en revanche utile que l'administration centrale laisse les services déconcentrés gérer effectivement les moyens du premier degré :

- en ne leur donnant pas de directives trop précises sur l'emploi des moyens, car l'appréciation des urgences n'est pas la même partout ;
- en leur permettant de contractualiser l'attribution des moyens nouveaux et de les accorder en contrepartie d'engagements sur leur utilisation ;
- en respectant leurs compétences et en ne prenant pas de décisions en leur lieu et place, parce qu'elles encouragent la surenchère et sont un désaveu de ceux qui s'en tiennent au fonctionnement normal de l'administration ;
- en bâtissant une politique de l'école, en particulier en ce qui concerne l'école rurale et l'organisation du temps scolaire.

### ■ ■ De la gestion au coup par coup à la politique à long terme

L'impression que l'on peut retirer des conflits dont la presse s'est fait l'écho est qu'ils poussent le ministère à une gestion désordonnée, au jour le jour ; il conviendrait ici aussi d'inverser le point de vue et de se demander si ces affrontements, de plus en plus durs, ne naissent pas précisément d'une gestion trop inscrite dans le court terme.

#### ■ *deux thèmes majeurs d'affrontement*

- un débat traditionnel : la fermeture de classes

Les conflits locaux naissent habituellement à l'annonce d'une mesure de carte scolaire, fermeture d'une classe le plus souvent, refus d'ouvrir une classe supplémentaire parfois.

Les motifs de désaccord sur ces mesures sont variés : inquiétude des municipalités et des parents sur la pérennité de l'école ou la qualité de l'enseignement, crainte des enseignants sur une possible mutation...

A ces motifs « classiques » s'ajoute la mauvaise interprétation de déclarations ministérielles elles-mêmes ambiguës, qui promettent qu'il n'y aura pas de fermeture de classes quand

elles veulent dire qu'il n'y aura pas de suppressions d'emplois au niveau national.

Le moratoire sur la suppression des classes uniques, en accréditant l'idée que toute fermeture était en soi un drame à éviter, transforme le désaccord en révolte justifiée par des positions prises au plus haut niveau.

Les mesures prises par l'administration lorsqu'elle lie elle-même implicitement qualité de l'enseignement et nombre d'élèves, se retournent contre elle : le traitement de la difficulté scolaire en ZEP par l'apport de moyens supplémentaires et par l'amélioration du taux d'encadrement, a créé un droit dérogatoire : « on ne ferme plus en ZEP » devient le mot d'ordre, même si le retrait de postes doit encore laisser moins de 20 élèves par classe.

Pour désagréables qu'ils soient – car les attaques *ad hominem* n'en sont pas absentes –, ces conflits, tant qu'ils restent localisés, peuvent être traités localement. Le phénomène nouveau est qu'ils se cristallisent en un conflit collectif d'envergure, dont les caractéristiques et les conséquences observées jusqu'à présent sont inquiétantes pour l'avenir.

- une revendication nouvelle, le « rattrapage »

Ces conflits, qu'on a pu observer dans l'académie de Montpellier, mais dont le modèle est celui de la Seine-Saint-Denis de 1998, présentent des caractéristiques communes : le mouvement est **collectif et prolongé**, il tend à se transformer en acte de revendication préalable à toute annonce de carte scolaire (un « conflit préventif »), les **demandes d'emplois sont massives** (jusqu'à 10 % de la dotation d'un département) et le **thème du « rattrapage »** est exploité avec succès.

Ce type de conflit présente des risques majeurs :

- le « rattrapage », fondé sur le postulat d'un déni de droit, se veut exempt de toute justification, sinon par référence à la situation d'un autre département et il est extrêmement mobilisateur pour tous les partenaires ;
- le mouvement est contagieux : tous les départements limitrophes de celui qui s'y est engagé gardent l'œil sur lui pour réclamer les mêmes avantages ;

– enfin le conflit est destructeur : pour la crédibilité de l'administration locale, qui se voit désavouée si le mouvement est couronné de succès, et mise hors jeu bien des fois quand il s'agit de le régler ; pour l'équité des décisions qui doivent être prises, car il a un effet dévastateur sur tous les critères de répartition, qui sont bousculés ; pour la solidarité enfin et la maîtrise de la gestion : les emplois « appartiennent » à ceux qui les ont obtenus, il n'est pas question de les répartir ailleurs, les autres n'ont qu'à se débrouiller... ou en faire autant.

L'âpreté de la bataille pour les emplois qui caractérise la préparation de la rentrée dans l'enseignement primaire peut aussi s'expliquer par l'absence d'un projet suffisamment mobilisateur pour l'école, et par l'existence de débats jamais tranchés, qui entretiennent autour de l'école un climat susceptible de raviver les passions.

#### ■ *des débats récurrents*

- les objectifs quantitatifs ne suffisent plus

L'objectif de la réduction des inégalités de dotation ne peut constituer une politique et l'amélioration de la gestion des emplois internes n'a rien de mobilisateur pour le public. Les grands objectifs politiques qu'ont été la généralisation de l'école à trois ans (98 % en 1990) et l'abaissement des effectifs moyens par classe (25,5 élèves par classe maternelle et élémentaire en 1990) étaient quasiment atteints dès le début de la décennie. Celle-ci s'est écoulée sans que l'investissement considérable en faveur de l'école (notamment avec les réformes pédagogiques et la lutte contre l'échec scolaire) ait été utilisé pour en moderniser l'organisation et en améliorer l'efficacité.

- la place de l'école rurale reste à définir

Le dépeuplement des zones rurales, année après année, entraîne la fermeture progressive des écoles à une classe et le regroupement des élèves dans des « RPI » (regroupements pédagogiques intercommunaux) sur la base de la proximité géographique. Quelques années plus tard, ces RPI, atteints eux-mêmes par le dépeuplement, doivent fermer et le drame de la fermeture de l'école du village se renouvelle. Afin d'anticiper les baisses d'effectifs prévus, quelques départements ont pu mettre en place des « RPI concentrés » et regrouper les élèves

dans une école intercommunale qui leur offre la même qualité d'enseignement et les mêmes services d'accueil qu'une école urbaine.

Mais les inspecteurs d'académie n'ont pas les moyens juridiques d'imposer cette mesure, pas plus qu'ils n'ont reçu d'encouragement national pour la mettre en œuvre. La législation est en effet lacunaire en ce qui concerne l'école intercommunale, bien qu'elle soit réalité pour 30 % des communes en France et les juridictions administratives sont appelées parfois à arbitrer des conflits entre le maire, qui a compétence pour la création des classes, et l'inspecteur d'académie, compétent pour attribuer ou retirer un emploi d'enseignant.

Par ailleurs, et contrairement à ce qui avait été annoncé, pendant les cinq ans (1993-1998) qu'a duré le moratoire sur la fermeture des écoles rurales, aucune décision n'a été prise pour l'organisation de l'école rurale intercommunale ; les RPI concentrés n'ont pas augmenté et le bilan de cette mesure s'avère négatif.

- le temps scolaire reste à réorganiser

La nouvelle politique de l'école primaire définie en 1990 comportait une **orientation claire en faveur de la scolarisation du mercredi matin ou du mercredi entier**. Cette orientation a été confirmée dix ans après par des études, mais elle n'a été mise en pratique que par une minorité d'écoles.

Il s'est en revanche produit **un glissement vers la semaine de quatre jours**, avec libération du samedi. L'absence de position claire du ministère a conduit les inspecteurs d'académie à rester très en retrait sur cette question.

Les débats et les conflits autour de l'élaboration de la carte scolaire ne trouvent pas naissance dans une suppression massive d'emplois d'enseignants, ni dans une utilisation de ces emplois contraire aux objectifs nationaux. Mais les effets d'une procédure à la fois complexe et rigide, jointe à une absence de projet suffisamment mobilisateur pour l'école, favorisent des conflits où le quantitatif et l'immédiat étouffent la réflexion sur le qualitatif et le long terme.

# La carte des formations : une carte subie ou maîtrisée ?

## 1. Une offre riche et diversifiée

### ■ ■ La carte des formations, une responsabilité principalement académique

La carte des formations est l'ensemble des enseignements, obligatoires et facultatifs, que chaque établissement d'enseignement public et privé, secondaire ou supérieur, propose dans le domaine général, technologique et professionnel, avant et après le baccalauréat. Les formations offertes constituent la structure pédagogique de chaque établissement.

Selon les termes de la loi <sup>1</sup>, « chaque année, les autorités compétentes de l'État arrêtent la structure pédagogique des établissements en tenant compte du schéma prévisionnel [des formations] », établi par les conseils régionaux, tout comme le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes <sup>2</sup>. L'élaboration de la carte des formations qui résulte des décisions prises sur les structures relève principalement, au titre de l'État et pour ce qui concerne l'Éducation nationale, de la **compétence de l'échelon académique**.

Cette carte concerne au premier chef les élèves, auxquels elle présente l'offre de formation et la liste des établissements qui assurent les différents enseignements ; elle intéresse également les partenaires professionnels et économiques dans la

1. Loi 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée par la loi 85-97 du 25 janvier 1985 relative à la répartition des compétences entre les communes, le département et l'État ; art. 13-IV.

2. Loi quinquennale du 23 décembre 1993 sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle, titre III, art. 52.

mesure où elle joue un rôle dans l'adéquation entre les formations dispensées et l'évolution des emplois au sein de la région ; elle implique aussi les régions, dès lors que l'ouverture de certaines formations suppose un investissement en équipements et en matériels.

Pour l'Éducation nationale, la carte des formations constitue un enjeu majeur, car elle doit à la fois proposer une offre équilibrée pour réguler les flux d'orientation des élèves mais aussi optimiser les moyens employés, afin d'éviter leur dispersion.

L'élaboration de la carte résultant à l'heure actuelle d'un processus complexe, il a paru opportun de s'interroger sur l'efficacité des procédures employées. Une étude exhaustive étant trop longue à mener, le champ d'investigation a été circonscrit aux seuls collèges et lycées généraux et technologiques (LEGT), dans lesquels ont été étudiées trois offres de formation qui font l'originalité d'un établissement :

- les enseignements optionnels ;
- les langues vivantes ;
- les enseignements post-baccalauréat : classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et sections de techniciens supérieurs (STS) <sup>1</sup>.

Dès lors que l'on entre dans des domaines d'enseignement qui ne s'adressent pas obligatoirement à tous les élèves concernés, il est légitime de se poser la question des moyens qui leur sont dévolus, et de leur répartition, afin d'établir le coût de la diversité ; il est également important de savoir si l'originalité des établissements est organisée et si elle peut être optimisée.

### **■ ■ Un coût difficile à établir mais incontestablement élevé**

Quel que soit le type d'enseignement, le coût de l'offre s'apprécie en rapportant les moyens qui lui sont consacrés aux effectifs concernés. Dans le cas des trois domaines retenus, et

---

1. La carte des enseignements professionnels n'a pas été retenue, car elle aurait supposé une étude fine et complexe de son adéquation aux divers schémas régionaux de formation, irréalisable dans les délais impartis ; elle aurait de surcroît pris place au moment où l'organisation des enseignements en lycée professionnel était l'objet de réflexions importantes.

dans la mesure où ils ne s'adressent qu'à une fraction de la population scolaire, on peut sans risque d'erreur conclure que leur coût sera supérieur à celui des autres enseignements. Cependant, la détermination fine du coût de ces enseignements se heurte à la difficulté de connaître avec précision les effectifs et les moyens qui sont consacrés aux options et aux langues vivantes.

■ *une difficile appréciation des effectifs pour les options et les langues vivantes*

L'enseignement des options et des langues <sup>1</sup> s'effectue le plus souvent en groupe et non en classe entière. La connaissance des effectifs par option repose sur la déclaration que font les établissements. Dès lors, il est difficile d'avoir une connaissance fine du public des options dans la mesure où l'application informatique n'est pas toujours renseignée avec la fiabilité nécessaire.

La connaissance des effectifs par option est également rendue difficile par le fait que bien des matières servent à la fois d'enseignement obligatoire, que l'élève choisit parmi une gamme qui lui est proposée et au sein de laquelle il doit « opter » pour telle ou telle discipline et d'enseignement « facultatif » choisi par certains élèves en plus des enseignements obligatoires. **Un même groupe peut donc comprendre à la fois des élèves au titre des enseignements obligatoires et des élèves au titre d'une option facultative.** L'application SCOLARITÉ pourrait permettre de les identifier, mais elle n'est pas toujours renseignée en ce sens. Il est donc difficile d'évaluer le coût de ces enseignements, si l'on ne peut rapporter les moyens engagés aux effectifs réels et l'étude ne peut que se borner à des analyses globales.

■ *trois types de formation au coût plus élevé*

- les options et les langues s'enseignent plus en petits groupes que les disciplines qui n'offrent aucun choix

Si les données relatives aux effectifs ne sont pas toujours fiables dans le détail des établissements, il est néanmoins possible d'avoir une idée de la dispersion de l'offre de formation en

1. A l'exception de l'anglais langue vivante 1 (LV1) et de l'espagnol langue vivante 2 (LV2) qui, en raison des effectifs concernés, s'enseignent très majoritairement en classe entière.

examinant la taille des groupes inférieurs à dix élèves. Compte tenu de la diversité des langues vivantes étrangères et des langues régionales enseignées<sup>1</sup>, par exemple, l'enseignement en groupes et le pourcentage d'heures assurées devant des petits groupes sont supérieurs au collège comme au lycée (de 4,2 % à 6,9 % des heures) à ce qu'ils sont en moyenne pour les autres enseignements (2,4 % des heures). Cet **enseignement à très petits effectifs touche entre le tiers et la moitié des langues enseignées, en collège comme en lycée.**

Les effectifs des options ne paraissent pas mieux connus des rectorats en ce qui concerne les classes préparatoires littéraires.

- les heures en CPGE et STS sont affectées d'une pondération qui en accroît le coût

Contrairement aux options et aux langues vivantes, la connaissance des effectifs des enseignements post-baccalauréat est précise et fiable.

Les CPGE représentent **4,1 %** de tous les effectifs des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) publics<sup>2</sup> et consomment **3,65 %** des heures dispensées dans ces mêmes LEGT.

Les STS représentent **11,02 %** de ces mêmes effectifs et consomment **14,1 %** des heures.

Cependant ces heures d'enseignement bénéficient d'une pondération qui accroît leur coût. La prise en compte de cette pondération permet de dire que :

- en CPGE, **4,1 %** des effectifs des LEGT bénéficient de **5,2 %** du volume des heures d'enseignement ;
- en STS, **11 %** des effectifs des LEGT bénéficient de **16,7 %** du volume des heures d'enseignement.

En CPGE comme en STS, la part des heures consommées est donc supérieure au pourcentage des élèves accueillis. Le coût horaire par élève est plus élevé en post-bac que dans les classes de lycée ; il l'est encore plus pour les STS, car elles ont des structures de moindre taille que les CPGE (en moyenne un peu moins

---

1. 22 langues sont admises aux épreuves obligatoires du baccalauréat et sont enseignées dans les lycées. S'y ajoutent 35 langues pour les épreuves facultatives.

2. Y compris le post-baccalauréat.

de 25 élèves, contre presque 34 en CPGE) ; de plus, l'enseignement en STS est davantage assuré en groupes (près de 51 % des heures) qu'en CPGE (moins de 47 %) ; enfin, les heures dispensées devant des classes à fort effectif sont négligeables en STS (1,2 %), alors qu'elles représentent plus du quart en CPGE.

En revanche, si l'on intègre le niveau de rémunération réel des enseignants des classes post-bac (heures de chaire supérieure et rémunération des « colles »), ce sont les CPGE qui sont en définitive les plus coûteuses.

S'il est incontestable que la diversité a un coût, ce coût doit cependant être apprécié au regard du service rendu : une carte des formations « moins-disante » n'est pas forcément une carte « mieux-disante ». Pour autant, les conditions actuelles de son élaboration conduisent trop souvent à conclure que la carte des formations se présente davantage comme la collation de constats que comme le résultat d'une démarche maîtrisée.

## 2. Une carte davantage constatée qu'organisée

L'offre idéale de formation est celle qui combinerait une répartition optimisée des enseignements sur le territoire avec des possibilités d'adaptation rapide aux besoins, aux demandes et aux effectifs, pour permettre de réguler les flux d'orientation des élèves. Dans la pratique, la carte des formations se présente le plus souvent comme un menu imposé, tant en raison des procédures retenues pour son élaboration que des contraintes qu'elle subit ; les tentatives faites pour l'utiliser au mieux s'avèrent quant à elle peu efficaces.

### ■ ■ Une procédure inflationniste, fondée sur les demandes des établissements

■ *l'établissement, pivot de l'élaboration de la carte de formations*

La carte des formations est, comme on l'a vu, le résultat de décisions sur les structures pédagogiques des établissements,

prises annuellement dans le cadre de la préparation de la rentrée scolaire. Le schéma classique d'aménagement de ces structures suit une procédure dont l'établissement est le pivot.

Chaque établissement doit proposer les évolutions de formations qu'il juge nécessaires, le plus souvent dans les limites d'une lettre de cadrage rectorale. Il s'instaure alors un dialogue bilatéral avec les services du rectorat, selon un processus empirique dans lequel chaque demande d'établissement est instruite indépendamment des autres, au cours de négociations séparées. Dans le meilleur des cas, l'interlocuteur du chef d'établissement est le chef de la division de l'organisation scolaire ; la plupart du temps, il s'agit de l'agent qui suit son établissement au rectorat. Le charisme, la notoriété du chef d'établissement, l'ancienneté des liens tissés entre lui et les services rectoraux peuvent jouer un rôle non négligeable, et parfois décisif, dans ce dialogue.

■ *un choix discutable de l'établissement comme base de travail*

Outre l'injustice qui peut résulter d'une négociation fondée sur l'« équation » personnelle du chef d'établissement, cette négociation, menée sans interlocuteur susceptible de débattre de la stratégie de l'établissement à moyen terme et fondée sur la demande de l'établissement, présente plusieurs inconvénients.

- la carte académique des formations se présente comme la simple collation de demandes juxtaposées

Les décisions se prennent année après année sans mise en perspective pluriannuelle suffisante, et le mécanisme ainsi créé est inflationniste, dans la mesure où les établissements visent, chacun pour soi, à compléter leurs structures, et où toute fermeture est négociée et compensée par une ouverture.

- l'autonomie mal comprise des établissements les conduit à n'informer que partiellement le rectorat sur leurs formations

Les rectorats ont une connaissance complète et précise de la carte des formations entendue au sens des filières et des types de formation. Par exemple, chaque rectorat connaît la carte des formations professionnelles (CAP, BEP, baccalauréats

professionnels, STS...) avec le nombre de divisions correspondantes par établissement.

La plupart des rectorats, à travers la connaissance des structures, disposent désormais d'une carte des options et de leur taux de remplissage.

En revanche, la connaissance fine de la réalité des établissements n'est pas toujours assurée, car les établissements, tirant argument de l'autonomie que la loi leur accorde, sont parfois réticents à faire « remonter » les effectifs réels des groupes d'enseignements optionnels ou de langues ; toujours au nom de cette autonomie que leur confère l'attribution de moyens globaux, par le biais de la dotation horaire globale, ils peuvent, surtout dans les gros établissements, disposer de moyens horaires suffisants pour maintenir, voire ouvrir une option non répertoriée par le rectorat.

S'il n'est pas envisageable d'instaurer un contrôle *a priori* de l'utilisation des moyens, ni de remettre en cause l'autonomie des établissements, il faut toutefois constater qu'en faire le pivot du dispositif d'élaboration de la carte des formations induit un flou préjudiciable à la bonne appréciation de cette carte.

- la concurrence que se font les établissements entre eux conduit à une dispersion de l'offre de formation

Cette dispersion est particulièrement sensible dans le domaine des langues dites « rares », parce qu'on les étudie peu en général, ou qu'on les choisit peu en LV2 ou LV3, ou encore qu'on abandonne leur étude en LV1 après le collège.

Ces langues « rares » sont offertes par un grand nombre d'établissements pour des effectifs souvent très faibles, comme en témoignent quelques exemples, pris dans la même académie.

Dans cette académie, tous les lycées, sauf un, proposent de l'allemand LV1 aux élèves de seconde. Dans une des villes, les 241 élèves qui ont choisi cette langue sont répartis dans tous les lycées, dont deux accueillent de ce fait en seconde moins de 15 germanistes en LV1.

Dans un des secteurs de la ville siège du rectorat, quatre lycées proposent de l'italien LV2 à 81 élèves en seconde ; en conséquence, l'un des lycées ne compte que 4 italianisants.

Dans une autre ville de l'académie, chef-lieu de son département, 4 élèves suivent en seconde un enseignement d'arabe LV2 ; ils sont répartis dans trois lycées.

La situation n'est guère différente dans les collèges. Dans le bassin d'une autre ville chef-lieu, sur 29 collèges recensés, 21 offrent de l'allemand LV1 à 285 élèves ; la moyenne théorique est de 13,6 élèves par collège, mais dans la réalité, onze collèges accueillent moins de 12 élèves.

On peut considérer que cette offre élargie à l'ensemble ou à la quasi totalité des établissements d'un secteur a pour but d'éviter la concurrence entre établissements : en proposant à tous les mêmes options, les établissements pensent ainsi en annihiler ou en neutraliser les effets. Mais la multiplication collective des options réputées attractives augmente la dispersion des moyens et accroît le coût des formations proposées.

Dans les sections de techniciens supérieurs, la concurrence existe également entre établissements publics et privés et peut conduire à une répartition géographique inadéquate des implantations. L'ouverture des classes de STS s'est ainsi trop souvent faite par sédimentations successives, en réponse à une ouverture dans l'enseignement privé, pour « préserver l'équilibre des forces ». C'est ainsi qu'on trouve dans une ville préfecture d'un département moyen trois STS « comptabilité-gestion » pour un vivier de 61 élèves et quelques élèves de baccalauréats généraux, et dans le secteur sud de la ville siège du rectorat deux STS « action commerciale » distantes de 500 mètres.

Les établissements ne sont cependant pas les seuls responsables du manque de rationalité de la carte des formations, sur laquelle pèsent de nombreuses contraintes.

### ■ ■ La carte des formations est soumise à de nombreuses rigidités

■ *une rigidité intrinsèque : la complexité du système des options*

Comme on l'a vu, les enseignements optionnels, facultatifs, sont parfois délivrés en même temps que des enseignements obligatoires. Cette imbrication ne rend pas seulement difficile la connaissance des effectifs qui les suivent et des moyens qui leur

sont consacrés ; elle rend aussi souvent délicate la redistribution ou la réduction de l'offre d'options : modifier la carte de l'offre d'options facultatives a des conséquences sur la carte des disciplines pouvant être prises au titre des enseignements obligatoires ; fermer une option revient à restreindre la gamme de ces derniers.

■ *une contrainte structurelle : la situation de l'établissement*

La carte des formations n'est jamais établie *ex nihilo*, mais doit tenir compte des données de l'établissement, qui sont autant de contraintes.

- les contraintes géographiques expliquent la faiblesse des effectifs de certaines options

Dans un même district d'une académie à dominante rurale, on compte ainsi un lycée avec 3 élèves en allemand LV3, un collègue avec 2 élèves en allemand LV2 et un autre avec 5 élèves en anglais LV2 ; pourtant la situation géographique des établissements rend difficile un remodelage de l'offre des options sans léser les élèves. La situation est la même d'ailleurs pour l'ensemble de la carte des formations et les fortes contraintes géographiques conduisent souvent à maintenir de petites structures pédagogiques.

- un équipement existant peut conduire à maintenir une offre, en particulier dans les sections de techniciens supérieurs

A l'issue de la rentrée 1999, 7 482 places sont restées vacantes dans les sections de techniciens supérieurs des lycées publics, soit plus de 15 % dans cinq académies, en majorité dans le secteur de la production et dans certaines spécialités, comme la productique mécanique. Ce taux a parfois été aussi élevé dans les lycées privés que publics, alors qu'il est en général plus bas dans les premiers ; il traduit ainsi de grandes difficultés de remplissage et probablement une inadéquation de la carte des formations. Cette inadéquation de l'offre à la demande résulte de plusieurs facteurs, mais elle est due pour partie à l'inertie des structures qui ne parviennent pas à évoluer au rythme des besoins professionnels. L'investissement déjà réalisé en

matériels, en équipements, l'existence d'équipes enseignantes peuvent néanmoins conduire à maintenir ces sections qui ne sont plus en phase avec les besoins de l'emploi.

- le potentiel de professeurs conditionne souvent l'évolution de la carte des formations

Ce cas se rencontre souvent en langues vivantes : alors qu'un effectif très faible d'élèves pourrait justifier de faire évoluer la carte de formation, le potentiel en professeurs peut conduire à maintenir la situation existante. Il n'est d'ailleurs pas rare que la suppression des moyens affectés à une option à très faible effectif ne soit sensible qu'en termes de dotation horaire, qui diminue tandis que le professeur reste rattaché administrativement à l'établissement. Dans ce cas, des heures en moins font souvent un professeur en plus.

■ *une difficulté supplémentaire, la compétence partagée*

L'élaboration de la carte des formations n'implique pas seulement le ministère de l'Éducation nationale, mais également des partenaires extérieurs, notamment en ce qui concerne les STS : les partenaires professionnels et économiques, dont dépend l'évolution de l'emploi, ainsi que les régions, qui assurent l'investissement en matériels et équipement de ces sections, sont étroitement concernés par les évolutions de cette carte, arrêtée en concertation avec les collectivités territoriales dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFJ). L'effort de rationalisation de la carte des formations peut se heurter aux volontés des élus, parfois plus sensibles au volume de l'offre proposée localement qu'à sa répartition rationnelle sur le territoire.

Cependant, les partenaires extérieurs peuvent aussi, en raison de leurs propres contraintes, enserrer le processus de décision dans des délais préjudiciables à une bonne évaluation des besoins en formation : ainsi, certaines régions demandent à disposer des dossiers d'investissements qu'elles doivent effectuer assez tôt (en général en juin) pour pouvoir les instruire et les examiner en octobre avec le rectorat. Ce besoin, comme on le verra plus bas, contribue à la rigidification du processus.

■ *une rigidité acquise : les procédures*

- le calendrier qui découle de la procédure retenue par les rectorats aboutit à déconnecter l'évolution de la carte de celle des effectifs

L'élaboration de la carte des formations s'opère dans le cadre d'une procédure qui repose sur le dialogue entre l'établissement et les services rectoraux. Outre le problème que pose en lui-même le choix de l'établissement comme pivot de l'élaboration de la carte, le système de négociation retenu a pour conséquence de rallonger la procédure et de la faire débiter bien avant la rentrée scolaire concernée.

C'est en effet au mois de mai de l'année civile N-1, et donc au cours de l'année scolaire N-2, que débute la préparation des modifications à apporter à la carte des formations de l'année N. Or la synthèse académique des propositions qui sont faites au terme du dialogue établissements/services, au mois de septembre N-1 de l'année scolaire, s'appuie, notamment pour les formations professionnelles, sur l'estimation des débouchés existants, la quantification des moyens nécessaires, l'examen de la carte des formations déjà ouvertes dans le voisinage géographique, mais surtout sur une analyse du vivier et du flux potentiel d'élèves concernés. Or, à cette date, les services rectoraux ne disposent comme données sûres que de celles de la rentrée N-2 ; les données de la rentrée scolaire N-1, qui a lieu en septembre, au moment où est élaborée la synthèse, sont en effet connues au mieux à la fin du mois d'octobre – et parfois même en décembre, en ce qui concerne le premier degré –. Lorsque ces données arrivent, il reste au mieux deux ou trois semaines pour revoir les schémas envisagés et intégrer le constat de rentrée dans la prise de décision, qui se situe au mois de novembre.

- l'administration centrale ne dispose pas de données suffisamment actualisées

L'important travail produit, tant par la DESCO que par la DPD <sup>1</sup> à partir des données issues des bases académiques permet de fournir à l'administration centrale comme aux rectorats une somme importante d'indicateurs utiles pour le pilotage des

1. Direction de l'enseignement scolaire et Direction de la programmation et du développement

académies. Mais l'exploitation de ces informations souffre d'un handicap qui empêche d'en tirer pleinement profit : compte tenu du délai nécessaire pour remonter et « fiabiliser » ces données, les informations concernant une année scolaire ne sont en effet disponibles que quatre à cinq mois après la rentrée – en janvier 2000 par exemple en ce qui concernait la rentrée 1999.

La longueur des procédures impose donc, à tous les échelons du système, de travailler sur des données insuffisamment actualisées. Or les surprises ne sont pas rares dans le domaine de la prévision d'effectifs, comme en témoigne la rentrée 2000, qui a vu par exemple un véritable effondrement des effectifs du second cycle professionnel (-4,3 % par rapport à la rentrée 1999) qu'aucun outil statistique n'avait signalé.

- la longueur des procédures contribue également à laisser en STS des places vacantes alors même que le nombre initial de candidats dépasse celui des places offertes

Le calendrier d'inscription n'est pas le seul responsable des places vacantes en STS publiques, qui, à la rentrée 1999 par exemple, allaient de 3 à 17,5 % des places proposées. En effet, les établissements inscrivent les étudiants en commençant par ceux qu'ils jugent les meilleurs (et en général les bacheliers généraux), écartant de fait des bacheliers technologiques, qui sont pourtant les premiers à pouvoir prétendre légitimement poursuivre leurs études dans les sections de STS. De surcroît, les établissements ne constituent pas de listes complémentaires suffisantes. Compte tenu de la multiplicité des candidatures déposées par les étudiants, des places vacantes se découvrent à la rentrée. Lorsque la « commission de rattrapage » se réunit trois semaines après cette dernière, il est clair que les étudiants précédemment écartés ont trouvé une solution de substitution, ou qu'à cette date toutes les possibilités de logement à prix modique sont épuisées pour les familles modestes, qui doivent alors renoncer à la formation. Le cas extrême de perversion du système est constitué par une section d'imagerie médicale qui offre une capacité de 20 places et qui n'accueille *in fine* que 19 étudiants, alors que 203 s'étaient portés candidats, dont 36 en premier vœu.

Les dysfonctionnements constatés dans le processus qui aboutit à la carte des formations, à la fois coûteuse et

inappropriée, prêchent en faveur d'une régulation forte par les autorités académiques pour faire de la carte des formations un instrument dynamique et non le fruit d'un constat. Mais l'analyse de la réalité montre que le jeu sur la carte des formations est délicat et pas toujours productif.

### ■ ■ L'utilisation dynamique de la carte des formations est un exercice délicat et parfois contre-productif, pour des résultats limités

#### ■ *l'équilibre précaire de la carte des langues*

Les langues vivantes, en raison de leur nombre et des modalités de leur enseignement, paraissent offrir un terrain privilégié à la mise en œuvre de mécanismes de réduction et de régulation. Dans la pratique, la modification de leur carte est plus délicate qu'il n'y paraît et met en jeu un équilibre difficile à rétablir.

- l'offre de langues vivantes peut répondre localement à des contraintes nationales

La préservation de la diversité de l'offre de langues s'explique non seulement par l'existence de professeurs dans ces spécialités (dont on a vu qu'elle était un facteur de viscosité du système), mais aussi par une volonté nationale de veiller à un équilibre entre les différentes langues vivantes étrangères, et par le respect d'engagements internationaux et d'accords bilatéraux. Les effets de cette politique nationale peuvent être perçus localement comme des contraintes lorsqu'il s'agit de maintenir des groupes à effectifs très faibles, alors que ce maintien correspond à des enjeux diplomatiques.

- la suppression de langues à petits effectifs peut porter préjudice à un établissement

Les langues et les options enseignées jouent parfois dans certains établissements un rôle qui n'est pas purement « technique » et la modification de leur offre n'est pas neutre. Ainsi, la suppression de l'offre d'allemand LV1 dans un établissement classé en ZEP, en raison d'effectifs trop modestes, peut accentuer un « effet-ghetto », en justifiant des demandes de dérogations à la

sectorisation et en réduisant ainsi ce qui reste d'hétérogénéité dans l'établissement.

À l'inverse, dans une ville comme Paris, la multiplication des langues proposées permet de renforcer la sectorisation en collège, en diminuant les raisons de demander une dérogation d'affectation pour suivre la LV1 de son choix ailleurs que dans le collège de son secteur. Cette même sectorisation a en revanche un effet négatif sur les LV2 : comme on ne peut solliciter de dérogation d'inscription pour étudier une LV2 et comme il n'est pas envisageable d'élargir la gamme des LV2 proposées en collège, les effectifs des langues peu demandées, comme le russe, sont condamnés à se tarir.

■ *des marges de manœuvre limitées*

- les modifications opérées dans les cartes ne dégagent pas toujours des moyens, mais créent parfois des besoins et des contraintes supplémentaires

Si l'on prend le cas de la carte des langues vivantes, on constate, comme on l'a vu plus haut, que des heures en moins se traduisent souvent par un professeur en surnombre. Dans un cas extrême, on trouve, dans un lycée où exerçaient deux professeurs de russe, dont l'un voit son poste supprimé faute de besoin en horaire d'enseignement, le professeur surnuméraire rester attaché administrativement au lycée, soit pour assurer le remplacement de son collègue qui n'est jamais absent, soit pour contribuer à dédoubler des groupes qui comptent parfois 2 ou 4 élèves...

À l'inverse, certaines évolutions de la carte des formations peuvent se révéler coûteuses en personnels, pas toujours disponibles d'ailleurs dans certaines spécialités.

À Paris, la mutualisation de certaines options de langues paraît souhaitable et aisée, en raison d'un réseau important de collèges et des facilités de transport ; elle introduit pourtant de telles contraintes d'alignement des horaires pour les établissements concernés qu'elle ne peut pas vraiment être mise en œuvre.

Les ajustement envisagés ne peuvent donc se faire qu'après une étude soignée du potentiel enseignant réellement disponible et des conséquences sur l'emploi du temps des

établissements, et pas seulement en fonction des effectifs concernés.

- l'élasticité de la carte des CPGE et des STS est faible et les gains marginaux

La carte des CPGE, qui est nationale et non académique, est globalement stabilisée depuis quelques années. Depuis la rentrée 1999 elle ne s'est augmentée que de 6 divisions, toutes spécialités confondues, pour un total de 1 705, soit une fluctuation de 0,35 % seulement. Le taux de remplissage de ces classes est élevé (33,8 étudiants en moyenne) et les CPGE à effectif inférieur à 15 étudiants ne dépassent pas 50, soit 3 % du nombre global des divisions. Si l'on se rappelle que les CPGE représentent 5,2 % des heures dispensées en lycée, on constate que les marges de manœuvre, appréciées globalement, sont faibles.

Les sections de STS pourraient pour leur part être mieux remplies, car le nombre de places vacantes, très variable d'une académie à l'autre, va, comme on l'a vu, de 3 à 17,5 %. Comme les heures dispensées en STS représentent 16,7 % des heures des lycées, on peut dire qu'il y a une marge globale réelle de progrès.

■ *l'offre volontariste de formations se heurte à des limites*

Le coût des enseignements optionnels, pour élevé qu'il soit, peut être accepté et non subi si les enseignements concernés constituent autant d'investissements destinés à maîtriser les flux d'orientation et à mieux piloter l'évolution du système éducatif. Ainsi, l'offre de l'option « technologie des systèmes automatisés » (TSA), même à de faibles effectifs, est-elle l'exemple d'une stratégie qui vise à favoriser les choix d'orientation vers les séries scientifiques ou technologiques industrielles.

De même, pour que le cycle « seconde professionnelle – terminale BEP » fonctionne comme un vrai cycle de détermination, il est nécessaire qu'un choix réel d'orientation soit possible à son terme, notamment vers les premières d'adaptation et les séries menant aux baccalauréats technologiques et au-delà aux STS. En conséquence, l'offre d'étude d'une LV2, dont l'implantation est en cours dans les lycées professionnels, est capitale pour que la poursuite d'études des élèves ne soit pas un leurre.

Mais la valorisation d'un établissement par l'offre de formation a aussi des limites. Certaines académies ont fait le choix d'ouvrir des sections de STS, voire des CPGE, dans des zones difficiles, pour y proposer des formations d'excellence. Cette politique a connu des succès, mais est susceptible de rencontrer rapidement ses limites car dans bien des cas il semble que l'attrait d'un lycée ne dépende pas de la richesse de sa gamme d'options qui, en définitive, n'influe guère sur l'évolution de son recrutement quand il est en zone difficile. Inversement, le lycée fortement demandé ne voit pas son attrait diminuer en cas de fermeture d'options. Ce rééquilibrage entre établissements grâce à l'offre différenciée d'options n'aurait donc pas tous les effets escomptés.

De la même manière, la tentative de rééquilibrage entre les voies mathématiques – physique – sciences de l'ingénieur (MPSI) et physique – chimie – sciences de l'ingénieur (PCSI) dans les CPGE scientifiques, souhaité par le cadrage national, n'a pas abouti et on note même une régression dans ce domaine.

Même lorsqu'elles interviennent, les académies ne parviennent donc pas toujours aux résultats souhaités, et se heurtent elles aussi à des contraintes fortes. Cependant, l'augmentation constante des structures pédagogiques, si elle pouvait se comprendre et s'accepter dans un contexte de croissance des effectifs, doit laisser place à une offre maîtrisée dans une période de contraction de la démographie scolaire. Ainsi, la régulation entreprise par la plupart des académies doit-elle déboucher sur une carte des formations optimisée.

### 3. De la régulation à la maîtrise

#### ■ ■ La carte des options : de l'amenuisement à une approche nouvelle

■ *la refaction, un mode de gestion classique appliqué à la carte des options*

Les processus d'instruction des demandes formulées par les établissements jouant mal leur rôle, les rectorats recourent à deux moyens pour réguler l'offre d'options.

Le premier consiste à **jouer sur les effectifs** en fixant un seuil d'élèves en dessous duquel les options ne sont pas financées par le rectorat dans le cadre du calcul de la dotation horaire attribuée aux établissements. Cette méthode vaut pour les options dont les effectifs sont inférieurs par exemple à 8 élèves. L'administration centrale applique également ce type de réfaction aux CPGE en faisant de son côté fermer les classes qui comptent moins de 15 élèves.

Certains établissements peuvent, comme on l'a vu, contourner cette volonté en finançant l'enseignement optionnel sur leur dotation globale, mais cette mesure n'est pas à la portée du plus grand nombre.

L'autre façon de réguler les options consiste à **limiter leur financement**. Une académie l'a ainsi fixé à 1 % du total des dotations horaires globales, et « récupéré » de la sorte 1 000 heures pour l'ensemble de l'académie, sans pour autant faire apparaître des lacunes flagrantes dans la carte.

Mais si ces deux formes classiques de régulation par les moyens peuvent être une incitation forte à réduire le nombre d'options, elles touchent rapidement leurs limites et sont insuffisantes pour aboutir à une offre harmonisée entre établissements

■ *l'harmonisation au niveau du bassin, un mode nouveau de régulation*

Le rôle donné aux bassins est la nouveauté la plus sensible dans l'évolution engagée par les académies pour modifier l'élaboration de la carte des formations.

Sans être un échelon hiérarchique supplémentaire, le bassin d'éducation pourrait devenir un élément essentiel dans l'animation pédagogique et éducative et dans la nouvelle procédure d'élaboration de l'offre scolaire, notamment en matière d'enseignements optionnels. L'objectif dans ce domaine est, pour les académies qui mettent en place une politique de bassin, d'aboutir à une proposition collective et solidaire par bassin et de tendre vers une programmation pluriannuelle tenant compte notamment des disponibilités en personnels enseignants. Cette approche par bassin a déjà permis d'établir des états des lieux plus exacts dans certaines académies ; elle a également permis au rectorat, en renforçant l'expertise des inspecteurs territoriaux, de ne plus intervenir en arbitre des demandes, mais en

animateur dès le début de la procédure d'élaboration de la carte des formations, qui peut aussi intégrer l'enseignement du premier degré.

La réussite de cette démarche se jugera à travers sa capacité à faire évoluer les mécanismes de régulation vers un véritable pilotage prospectif de la carte des formations ; pour l'heure, elle rencontre des réticences et la question demeure de savoir si cette approche par bassin, permettra de dépasser les rivalités entre établissements, que les procédures en vigueur jusqu'ici n'ont jamais permis de surmonter.

### ■ ■ Le recentrage de la procédure

La procédure suivie jusqu'à ce jour, consistant à faire de l'établissement le pivot de la constitution de la carte des formations, présente deux inconvénients majeurs : la négociation bilatérale favorise l'inflation des demandes, la distorsion de la carte et ne comprend aucune rétroaction ; le manque de fiabilité des données obtenues sur une base déclarative ne permet pas d'avoir une vision précise et donc de prendre les décisions adéquates.

#### ■ *du « toujours plus » au « mieux ajusté »*

Dans une procédure renouvelée, l'interlocuteur de la division des moyens du rectorat ne serait plus l'établissement, mais le bassin, où ont été prises les orientations concernant les structures ou tout autre niveau pertinent pour traiter la structure concernée, l'important étant d'élargir la responsabilité géographique et de mutualiser les choix en responsabilisant ceux qui les opèrent.

Avant de préparer la rentrée N+1, on comparerait la réalité de la rentrée N avec la structure arrêtée, la dotation attribuée et les éventuelles marges de manœuvre qui auraient été accordées cette année-là. Les prévisions ne seraient pas seulement établies à partir d'effectifs estimés, mais d'effectifs constatés. Il n'y aurait pas de tutelle *a priori*, mais un contrôle des décisions prises et une évaluation de l'efficacité des choix décidés par l'établissement. Après évaluation de la réalité de l'année N, un nouvel échange entre la DOS et l'échelon élargi déterminerait les moyens à allouer pour l'année N+1.

■ *de l'approximation à la connaissance fine*

Un tel schéma de travail exige, pour un réel raccourcissement des délais, que les données soient à la fois fiables et bien analysées.

Les établissements et les bassins d'animation pédagogique doivent disposer d'informations de référence sur les formations existantes, leurs perspectives d'évolution, leurs débouchés et la situation de l'emploi dans le bassin ou dans l'académie. Ceci postule donc la fin de la procédure déclarative, source de zones d'ombre. Ces informations seraient exploitées par des « cellules expertes » qui commencent à exister dans certains rectorats, mais dont l'existence dépend actuellement plus de la personnalité de tel ou tel responsable que d'une politique globale.

Ces indicateurs doivent être communs aux différents échelons de responsabilité et être d'une utilisation facile. Ils ne doivent pas être élaborés par les seuls statisticiens, car le système ne manque pas de données, mais de mise en perspective et de grilles de lecture de ces données. Les bases-relais et le travail que l'administration centrale conduit peuvent constituer une aide précieuse pour les académies, à condition de ne pas les imposer comme un modèle contraignant, mais elles doivent impérativement être « purgées » de leurs trois insuffisances actuelles :

- tous les établissements doivent y être intégrés (il en manquait une centaine en 1999) ;
- l'information sur les effectifs d'élèves suivant un enseignement optionnel doit être précise ;
- l'exploitation des données devra être accélérée pour fournir les informations nécessaires à l'administration centrale et aux académies avant la fin du processus de rentrée.

■ *du pivot unique à la zone de compétence*

Si le bassin d'animation pédagogique apparaît aujourd'hui comme un échelon plus pertinent que l'établissement, il ne saurait être l'échelon suffisant et le niveau de concertation et de pilotage retenu doit être en cohérence avec la densité des formations concernées. Il faut donc établir trois cartes de formation :

- une carte nationale pour les formations à faibles flux et à petit nombre de sections ; c'est le cas de certaines spécialités de STS ; la carte des CPGE doit également rester nationale ;

- des cartes académiques pour les formations à flux important et à nombre conséquent de sections, traitées au niveau du bassin ;
- des cartes inter-académiques pour toutes les situations inter-médiennes qui doivent être pilotées à l'échelon régional, voire interrégional. C'est le cas en particulier en Île-de-France, où une carte de ce type prendra en considération les moyens de transport pour la définition des bassins de formation et accordera un traitement particulier aux sections rares implantées uniquement à Paris, mais dont le recrutement se révèle national.

### ■ ■ La carte des CPGE et des STS : de la régulation à l'égalité des chances

#### ■ *les CPGE : une exigence d'équité*

A l'inverse de la carte des enseignements optionnels, qui s'avère largement perfectible, les ajustements à opérer sur la carte des CPGE sont minimes, car cette carte est nationale, et les consignes données sont globalement respectées, même si on note quelques signes d'essoufflement dans l'ouverture ou le maintien de classes « sauvages », qui n'ont pas reçu l'assentiment de la direction des enseignements supérieurs.

Pour les classes préparatoires, les enjeux dépassent la simple répartition optimisée sur le territoire : préparant leurs élèves à des concours nationaux, elles doivent respecter l'équité de traitement entre eux dès la formation qu'elles leur donnent ; l'engagement de la collectivité doit être identique pour tous et les diverses règles, comme les seuils de dédoublement et les horaires réglementaires, strictement respectées pour éviter les « délits d'initiés ».

Enfin, un pilotage national des classes assurant essentiellement un dispositif d'entrée dans les grandes écoles, comme les CPGE scientifiques, doit veiller à une corrélation forte entre les places offertes aux concours et les admissions en CPGE.

#### ■ *les STS : un rapprochement avec le monde de l'emploi*

Le toilettage de la carte des STS, plus nécessaire que celle des CPGE, se met en place grâce à la maîtrise de la politique d'ouverture des sections. Certaines académies, sans ouvrir de

section, ouvrent des formations en apprentissage qui aboutissent à un diplôme de BTS <sup>1</sup> ; d'autres pilotent simultanément la carte des STS publiques et privées pour éviter la concurrence, ou ne procèdent qu'à des transformations de sections ; les recteurs d'Île-de-France, comme on l'a vu, élaborent un schéma inter-académique d'offre de formation. Il subsiste néanmoins quelques poches d'incertitude dans la carte des STS, avec par exemple d'importantes variations dans les seuils de dédoublement.

Une carte maîtrisée des formations en STS suppose les mêmes procédures que les autres, mais réclame en plus une articulation avec les plans d'équipement prévus dans le cadre des plans régionaux de développement des formations professionnelles ; de la même façon, il convient de développer un partenariat autour des plates-formes technologiques pour faciliter l'accueil des élèves en stage ou les missions ponctuelles à conduire dans le cadre des actions professionnelles.

Enfin, comme on l'a vu, les procédures d'inscription doivent être mieux organisées pour diminuer le nombre de places vacantes lorsque le vivier est suffisant pour remplir la section.

Les enseignements optionnels et post-baccalauréat ont un coût élevé et la dispersion de leur carte a plus que vraisemblablement pour corollaire une dispersion des moyens.

D'autres études permettraient sans doute de constater que d'autres types d'enseignement présentent les mêmes caractéristiques, en particulier les formations professionnelles. Cependant, si la carte des formations n'est pas entièrement contrôlée par les académies, qui n'en ont pas les moyens, il ne faut pas pour autant en déduire que ces dernières ne la pilotent en aucune manière.

La difficulté, pour ces types de formation, est que la déperdition de moyens a pour origine le choix de l'établissement comme fournisseur de données et comme pivot de la procédure. La tentation pourrait dès lors être grande de « raboter » son autonomie en accentuant la tutelle *a priori*. Mais on se trouverait alors devant une situation paradoxale, dans laquelle les compétences réglementaires constitutives de l'autonomie de l'établissement, comme son organisation en classes et groupes,

---

1. Brevet de technicien supérieur

seraient rognées, alors même qu'on le laisse trop souvent prendre des décisions qui ne relèvent pas de sa compétence, comme l'ouverture ou le maintien d'enseignements optionnels.

La maîtrise de la carte des formations et l'autonomie des établissements ne sont pas incompatibles, et peuvent chacune trouver leur expression à un échelon élargi – le bassin de formation, mais également à d'autres niveaux –, à condition que chacun, établissements comme autorité académique, maîtrise les responsabilités qui lui sont propres.

## Le conseil aux établissements, une fonction inégalement assurée

Autant la fonction de contrôle exercée par l'administration est ancienne et peut s'appuyer sur une batterie de textes législatifs et réglementaires, autant la notion de « conseil » peut revêtir diverses formes et prendre plusieurs acceptions. Les deux inspections générales<sup>1</sup> chargées d'étudier cette fonction dans le cadre de leur lettre de mission annuelle ont donc choisi de limiter leur champ d'investigation **à l'enseignement secondaire**, dans lequel elles ont envisagé le **conseil, l'accompagnement et l'aide au pilotage en direction des établissements et non des personnes**. Leur étude a porté sur les questions administratives, juridiques, techniques, matérielles, financières, comptables, comme celles relatives à l'hygiène et à la sécurité. La mise en place des réformes nationales et académiques, ainsi que leur « accompagnement », ont également été examinés, de même que les aspects du développement propre à l'activité de ces établissements, c'est-à-dire l'enseignement et l'éducation.

Le bilan de l'étude de la fonction « conseil » est contrasté : si cette fonction est relativement bien assurée dans le domaine de la gestion, elle est lacunaire dans celui de la pédagogie et de l'éducatif, et très inégalement remplie dès lors qu'on aborde le conseil « prospectif », pour le développement de l'établissement.

---

1. IGAENR et IGEN.

## 1. Dans le domaine de la gestion, une fonction plutôt bien assurée

Le fonctionnement des établissements, comme celui des services académiques, est classiquement réparti entre le domaine juridique et le domaine financier et, de manière attendue, le conseil emprunte cette même répartition ; mais il n'est pas assuré de la même façon dans les deux domaines.

### ■ ■ Le conseil juridique : une structuration récente, une action efficace

#### ■ *des services bien identifiés et une expertise reconnue*

La mise en place de services juridiques dans les académies a répondu à une volonté de déconcentration et à la nécessité de répondre rapidement à des demandes pressantes. La direction des affaires juridiques du ministère a créé ce réseau de consultants internes ; elle l'anime par des réunions annuelles.

Les chefs d'établissement consultent facilement ces services ; ils le font le plus souvent par téléphone pour obtenir un avis ou un conseil quasi-immédiat mais ces consultations peuvent également réclamer des recherches documentaires ou un travail approfondi.

Les inspections académiques (IA) sont également sollicitées, et il semble que la demande de conseil se partage de façon implicite entre elles et le rectorat en fonction de la nature des questions, les IA étant plus contactées pour la gestion courante et le rectorat consulté sur des questions plus précises.

Les services de conseil juridique sont en général bien identifiés ; mais comme la sollicitation du conseil et sa réception positive reposent sur la confiance en l'expertise, il arrive que les chefs d'établissement se renseignent à plusieurs sources voire, s'ils ont encore un doute sur la validité de la réponse faite, ou si cette dernière tarde trop, qu'ils contactent directement la direction des affaires juridiques (DAJ). S'ils ont également recours à des sources complémentaires d'information (commentaires des bulletins des organisations syndicales, par exemple), ils pratiquent peu eux-mêmes l'analyse juridique, à laquelle ils

s'estiment insuffisamment formés et consultent donc peu la documentation des services rectoraux. Pour cette même raison, le conseil entre pairs est aussi rarement pratiqué.

■ *une importante montée en charge et une extension du champ du conseil*

Les services juridiques qui, récemment encore, concentraient leur activité sur l'instruction des dossiers contentieux, se consacrent maintenant majoritairement à la fonction conseil, qui peut représenter jusqu'à **70 % de leur temps de travail**. Cette évaluation est d'ailleurs vraisemblablement sous-estimée, dans la mesure où les services ne comptabilisent pas les questions téléphoniques (la messagerie et la télécopie sont marginalement utilisées).

Cette évolution tend à s'amplifier sous les effets conjugués de la « judiciarisation » des rapports entre le service public et ses usagers ou ses partenaires, de la recherche croissante de la responsabilité des acteurs du système éducatif et de la complexité grandissante de l'environnement juridique. Enfin, la volonté manifeste d'éviter le contentieux a pour corollaire de privilégier le conseil.

Le **champ lui-même du conseil** a évolué et la demande concerne désormais tous les domaines de l'activité administrative et de la vie scolaire ; elle reflète souvent les problèmes de société, avec des questions sur l'autorité parentale, la sécurité des biens et des personnes, l'hygiène alimentaire, la laïcité, etc.

La gestion des personnels contractuels de droit privé (CES, CEC<sup>1</sup>, emplois-jeunes), qui appelle une forte demande de conseil, est celle qui est, à l'évidence, la moins bien satisfaite car les juristes des services académiques sont plus rompus au droit public qu'au droit privé ; certains rectorats ont d'ailleurs recruté des spécialistes de cette discipline pour pallier cette difficulté.

Enfin, s'il est exceptionnel d'avoir une demande de conseil pour les actes de nature pédagogique, une tendance s'amorce dans le domaine de l'orientation scolaire et de l'affectation des élèves, et ce sont les plus souvent les parents d'élèves qui en sont à l'origine.

1. Contrat emploi solidarité, Contrat emploi consolidé.

■ *un conseil essentiellement « curatif », mais une lente évolution vers le « préventif »*

Le conseil intervient la plupart du temps en réponse à une demande formulée dans l'urgence. Il est donc **essentiellement oral, quasi immédiat, curatif et individualisé**. Revers de la médaille, il n'y a **pas de capitalisation** des questions et des réponses, qui permettrait leur mutualisation. Il n'y a pas non plus connaissance par les divers services (et parfois même au sein d'un même service) de la réponse apportée à une question, ni harmonisation des réponses. Cette absence de coordination et de contrôle de la fiabilité du conseil donné peut amener le chef d'établissement à obtenir des **réponses contradictoires** à une même question.

Le **conseil consécutif au contrôle de la légalité des actes relevant du domaine pédagogique et de la vie scolaire n'est que peu ou pas assuré**. Les établissements sont en effet tenus de communiquer aux services académiques plusieurs types de documents, dont leurs comptes financiers, les procès-verbaux de leurs conseils d'administration et leurs rapports annuels d'activité. Si les actes relatifs à la gestion financière font l'objet d'un contrôle assez vigilant et d'observations, on ne peut en dire autant des actes relevant de la « vie scolaire », qui ne sont pas systématiquement exigés ni exploités. Le conseil s'exerce donc peu dans ce domaine.

De manière générale, la fonction conseil est faiblement institutionnalisée et fait rarement l'objet d'une politique, ce qui explique la **lenteur avec laquelle se développe le conseil préventif**. Lorsqu'il existe, ce dernier revêt diverses formes ; les **documents** peuvent être un vade-mecum ou des fiches juridiques ; des **réunions** permettent de diffuser des informations liées à l'actualité juridique, ou d'effectuer des interventions dans un établissement ; la **formation** prend parfois la forme d'une assistance à la rédaction de documents.

Comme le conseil préventif concerne plus particulièrement le domaine de la vie scolaire, il permet d'associer à son élaboration des services qui n'ont pas directement une activité juridique, et de préparer ainsi avec les EPLE la mise en œuvre de dispositions nouvelles. Mais il se heurte à un **obstacle majeur**, celui de la **parution tardive des textes**, incompatible avec l'objet même de ce type de conseil qu'est l'anticipation des mesures d'accompagnement.

Il resterait à **évaluer les retombées des diverses formes et types de conseils**. Mais la culture d'évaluation et les enquêtes de satisfaction n'ont pas suffisamment irrigué le système éducatif pour que les services puissent actuellement mesurer l'impact des conseils qu'ils donnent.

### ■ ■ Le conseil « financier » : ancien et à la recherche d'un second souffle

L'observation des pratiques dans les académies visitées fait apparaître une situation paradoxale. D'une part la direction des affaires financières (DAF), qui s'est dotée explicitement d'un bureau de conseil aux EPLE, exerce une véritable activité, dense et reconnue dans ce domaine ; des services spécialisés dans les rectorats, et parfois dans les départements, existent en outre depuis longtemps. D'autre part, les gestionnaires et les agents comptables expriment souvent le sentiment d'être « abandonnés » à leur seule initiative et renvoyés très généralement à la nécessité de « se débrouiller seuls ». L'explication de ce paradoxe réside dans le fait que les services financiers des rectorats n'ont pas su partout évoluer vers le contrôle de gestion et le conseil, à la suite de la perte des missions de tutelle qu'ils assuraient jusqu'aux lois de décentralisation.

#### ■ *une administration centrale très active*

- une structure spécifique

Un bureau de la DAF<sup>1</sup> est chargé d'établir le lien entre le ministère de l'Éducation nationale, celui des finances et les EPLE ; ce conseil est prodigué par l'intermédiaire des services académiques qui, par analogie avec ce bureau du ministère, réunissent dans une même structure le contrôle et le conseil.

Dans ce bureau du ministère, le conseil est entendu comme un vrai métier, auquel les personnels sont formés spécifiquement. Il entretient avec ses homologues de la direction des affaires juridiques<sup>2</sup> et de la direction de l'enseignement

1. Bureau de la réglementation et du conseil aux EPLE.

2. Bureau des consultations et du contentieux relatif aux établissements et à la vie scolaire.

scolaire <sup>1</sup> des relations permanentes rendues nécessaires par le traitement de dossiers partagés, mais bien que les trois bureaux tiennent le plus souvent un discours commun, aucune action mêlant les différents réseaux financier, juridique et pédagogique n'a été organisée à ce jour.

- un réseau d'information diversifié et régulièrement alimenté

La DAF organise un séminaire annuel des responsables financiers des services déconcentrés et a réuni en outre cette année les responsables académiques du conseil aux EPLE. Les inspections académiques, en revanche, regrettent de n'être que peu associées, lorsqu'elles le sont, au séminaire annuel.

Une messagerie, « R conseil », permet depuis 1998 aux services académiques d'adresser des questions à la DAF et de recevoir rapidement une réponse ; les messages sont archivés et permettent d'établir un inventaire des difficultés rencontrées par les académies.

Enfin, des rencontres interacadémiques, organisées conjointement sur le terrain par le ministère de l'Éducation nationale et celui des finances, rassemblent, autour de leurs différents représentants « financiers », les responsables locaux académiques et l'ensemble des gestionnaires et agents comptables des académies. Pour beaucoup de ces derniers, ces réunions très appréciées représentent la seule source légitime du conseil.

Tout en maintenant enfin sa fonction d'animation du réseau des responsables financiers académiques, la DAF ne s'interdit pas de répondre directement, le cas échéant, aux questions des chefs d'établissement, des gestionnaires ou des agents comptables. Cette possibilité offerte aux EPLE suscite, comme on peut s'y attendre dans un contexte de déconcentration, des réserves de la part des services rectoraux concernés.

- des moyens variés de recueil et de diffusion de l'information

La DAF édite une revue trimestrielle, « Objectif établissement », qui est transmise à tous les EPLE car, à la différence de la « Lettre d'Information Juridique » de la DAJ, elle n'a pas

---

1. Bureau de la réglementation et de la vie des écoles et des établissements.

fait le choix d'une diffusion par abonnement, mais gratuite et très large. Sont en effet également destinataires les rectorats, les inspections académiques, les universités, les CROUS<sup>1</sup>, les chambres régionales des comptes, quelques préfetures, les directions d'administration centrale et, à leur demande, quelques conseils généraux et régionaux. Un outil intranet complète la revue écrite.

La DAF a également décidé, depuis 1997, de faire « remonter » à son niveau les comptes financiers consolidés des quelque 7 800 EPLE de France afin de pouvoir, à terme, instaurer pour les EPLE une logique nouvelle de conseil après évaluation, appuyé sur des données précises.

Les réseaux d'information et d'« assistance » mis en place par la DAF sont donc variés et conçus pour apporter le meilleur service aux EPLE par une direction consciente de l'importance du conseil. Pourtant, dans de trop nombreuses académies, on rencontre des gestionnaires et des agents comptables globalement peu satisfaits du conseil délivré par les services académiques.

■ *une activité imparfaitement relayée par les services académiques*

- de nombreux motifs d'insatisfaction

Les gestionnaires et les agents comptables, on l'a dit, se sentent, dans l'ensemble, « livrés à eux-mêmes » et paraissent n'attendre que peu d'aide des services.

La **multiplicité des domaines**, tout aussi complexes les uns que les autres, dans lesquels les gestionnaires doivent désormais développer une réelle maîtrise, constitue sans doute une première difficulté pour eux ; la variété des demandes de conseil témoigne d'ailleurs de l'évolution de leur métier : questions relatives aux marchés publics, à la restauration, à la sécurité alimentaire, aux voyages scolaires, aux emplois-jeunes et autres contrats de droit privé, à la maintenance de l'outil informatique... dessinent le vaste champ de leurs nouvelles compétences.

Le **manque d'information ou une information qui tarde à venir** sont une autre cause de difficultés ; ainsi, par

1. Centre régional des œuvres universitaires et scolaires.

suite de dysfonctionnements, certains gestionnaires n'ont pris connaissance de l'existence du « décret restauration » pris en octobre 2000 que grâce à leurs réseaux syndicaux.

Malgré également un nombre d'initiatives intéressantes des services, comme la réalisation et la diffusion de brochures et de notes d'information, **le manque d'anticipation** est également souligné par les gestionnaires : certains services paraissent plus attendre la demande que prendre des initiatives par rapport aux textes nouveaux ou à l'actualité ; il n'y a pas vraiment de démarche organisée du conseil au sein du rectorat, et chacun semble se forger sa doctrine comme il peut.

Les gestionnaires regrettent aussi de **ne pas être associés aux travaux des bassins de formation**, lorsqu'ils existent, pour pouvoir évoquer avec les chefs d'établissement des questions relevant de la gestion. Ils souhaiteraient également participer à des réunions ou des formations réunissant gestionnaires, agents comptables et chefs d'établissements. La même demande est d'ailleurs formulée par ces derniers.

Face à ce sentiment d'« abandon », le recours aux pairs ou au canal syndical apparaît comme le vecteur privilégié du conseil tandis que le recours au rectorat devient accessoire pour certains. De nombreuses académies ont d'ailleurs contribué à mettre en place un tel réseau de compétences, mais **le conseil par les pairs pose cependant la question de sa légitimité et de sa validité.**

- les services financiers de l'académie : le maillon faible du conseil

A la suite des lois de décentralisation, les divisions des affaires financières académiques ont perdu la plus grande partie des missions liées à leur rôle de tutelle, en même temps qu'une bonne partie de leurs pouvoirs d'investigation. **L'implosion de ces divisions a, de fait, désorganisé la fonction conseil.** Si quelques académies se sont attachées à faire évoluer les missions de leurs services financiers, d'autres ne sont pas parvenues à leur redonner un second souffle.

C'est ainsi que la plupart des rectorats fonctionnent avec des services éclatés et n'ont pas rassemblé en une division unique les services de conseil, qu'il soit juridique, financier ou de gestion. En particulier, **la collaboration entre les**

**services financiers et juridiques n'est pas partout assurée.** Il n'y a pas non plus toujours d'harmonisation entre les réponses apportées, au sein d'un même rectorat, par les services académiques ou les services départementaux.

### ■ ■ Un domaine de conseil en devenir : l'hygiène et la sécurité

Face à la montée en charge des questions relatives à l'hygiène et à la sécurité, l'ensemble des académies s'est progressivement doté d'un inspecteur « hygiène et sécurité » (IHS), chargé d'assurer à la fois des fonctions de contrôle, mais aussi d'expertise et de conseil dans ce domaine. Disposant de relais en EPLE, les « ACMO » (Agents chargés de la mise en œuvre des règles édictées), il assure en grande partie le rôle de conseil aux établissements.

Les secteurs d'interrogation de ces derniers sont multiples : problèmes immobiliers, sécurité, contrats d'entretien, réglementation du travail, conditions de vie des agents, sécurité sanitaire des aliments...

Mais les chefs d'établissements ne s'adressent que progressivement à l'IHS et continuent de prendre prioritairement l'attache de l'inspecteur du travail, ou de la collectivité territoriale de rattachement. Dans plusieurs académies, les IHS ont d'eux-mêmes renvoyé l'exercice du contrôle et de la sanction vers ces collectivités territoriales et se consacrent essentiellement à leur fonction de conseil, ce qui constitue une restriction étonnante de leur rôle. Certaines collectivités territoriales, de leur côté, ignorent jusqu'à l'existence de la fonction d'IHS, faute d'en avoir été informées par les services académiques.

Le « positionnement » moral et matériel de ces IHS reste, semble-t-il, à faire pour l'ensemble de leurs missions, dont le conseil.

Avec des moyens variés et des résultats diversement appréciés, la fonction de conseil dans le domaine de la gestion fait néanmoins partie du paysage familier des EPLE. Dans le domaine pédagogique, le conseil paraît en revanche détenir une place moins assurée.

## 2. Dans les domaines pédagogique et éducatif, une fonction lacunaire

### ■ ■ Le conseil « pédagogique » reste à inventer

■ *un contexte peu favorable et une organisation laissée à l'initiative des académies*

- un « harcèlement textuel »

Le « Nouveau contrat pour l'école », qui proposait 158 mesures en 1995, a été suivi depuis janvier 1996 de plus d'une centaine de textes réglementaires importants – soit environ un tous les quinze jours – à mettre en œuvre par les établissements. Il est compréhensible dès lors que les chefs d'établissement insistent sur l'intérêt qu'il y aurait à se préoccuper en amont de la lisibilité des réformes plutôt que du conseil, qu'ils sollicitent dans l'urgence, en thérapie de ce qui a été mal organisé au départ. Les uns et les autres s'accordent à dire qu'ils trouvent toujours le conseil destiné aux « premiers secours », mais que la préoccupation stratégique, en revanche, ne trouve pas de réponse. Car si la fonction conseil a évolué positivement à leurs yeux et si elle s'exerce réellement aujourd'hui, le contexte de réformes incessantes dans lequel elle s'inscrit fait souvent perdre, selon eux, sa substance au conseil délivré.

- une fonction conseil encore peu structurée

Au niveau central, et à l'inverse de la DAF, la DESCO a pour principe de ne pas intervenir dans le conseil pédagogique aux établissements de façon directe et individuelle. Même si elle diffuse régulièrement aux établissements et aux personnels, en même temps qu'aux académies, des informations et des documents sur les réformes introduites, ce sont les services académiques qui constituent ses relais dans le domaine du conseil. Ses interlocuteurs y sont principalement les conseillers de recteurs et les inspections territoriales à compétence pédagogique. Elle s'est engagée à doter rapidement les académies d'outils d'aide et d'accompagnement des réformes – qui sont vivement réclamés par les établissements – et l'a fait pour les lycées généraux et professionnels, mais pas encore pour les collèges ; dans le même esprit, elle souhaite s'appuyer sur ses réseaux de correspondants

académiques pour déterminer et diffuser l'aide concrète à leur apporter pour la mise en place de certaines mesures.

Les académies assurent quant à elles ce rôle de relais de manière contrastée, mais c'est le plus souvent **l'absence d'une volonté clairement affirmée en matière pédagogique qui prévaut** et on ne sait pas toujours qui, des chefs d'établissements, des inspecteurs, de l'inspecteur d'académie ou du recteur, pilote les établissements dans ce domaine.

De fait, on ne trouve que peu souvent de politique clairement explicitée en matière de conseil aux établissements en général et dans le domaine des réformes pédagogiques en particulier. Et même lorsque cette politique est affirmée (dans le projet de contrat avec l'administration centrale, par exemple), il arrive qu'on ne s'y réfère que fortuitement, au hasard d'une conversation.

■ *une fonction qui n'a pas encore trouvé sa place*

- un champ et une nature incertains

Peut-être en raison de la quantité de réformes qui se succèdent, **le conseil paraît se résumer**, pour ceux qui doivent l'assurer comme pour ceux qui le sollicitent, **au conseil lié à la mise en œuvre des réformes pédagogiques** comme si, dans le fond, toute l'action pédagogique s'y trouvait résolue. On peut pourtant imaginer qu'un chef d'établissement puisse se trouver placé devant une situation particulièrement difficile, en dehors du champ couvert par les réformes.

La mise en place des réformes étant par ailleurs obligatoire, il est **difficile de distinguer le conseil de l'injonction** et, pour les corps d'inspection à compétences pédagogiques, de parvenir à s'inscrire à l'intersection d'une volonté nationale très prégnante, soucieuse de réglementer jusque dans le détail, et de la nécessité d'une prise en compte véritable de l'autonomie des EPLE ainsi que des spécificités locales.

- une forme de conseil inadéquate ou partielle qui laisse souvent les établissements face à eux-mêmes

L'information, qui existe indéniablement, ne saurait, sur une réforme complexe, constituer à elle seule une réponse appropriée, car elle **néglige la complexité et la réalité du**

**terrain.** Or, dans leur grande majorité, les chefs d'établissement estiment que les réformes sont conçues sans tenir compte de la capacité des établissements à les mettre en œuvre, ce qui rend souvent les textes inapplicables. L'information ne saurait se substituer au conseil dans ce domaine.

Par ailleurs, s'il existe bien des mesures d'accompagnement spécifiques pour certaines réformes (entre autres celle des lycées), qui peuvent être assimilées à du conseil, pour d'autres **l'impulsion et l'animation de proximité nécessaires ont trop souvent manqué.** C'est donc très largement sur les équipes de direction et les équipes éducatives que pèse la responsabilité de mettre en œuvre des réformes sans aide extérieure. On se retrouve une nouvelle fois à la croisée de l'illusion sans cesse renaissante d'un gouvernement possible par circulaires et de la nécessité d'une adaptation locale, terrain privilégié du conseil.

Quelques académies ont pourtant pris des dispositions, de façon structurée, pour aider les établissements dans la mise en œuvre des différentes réformes. Ces dispositions peuvent être « classiques » (réunions, groupes de travail, formations inscrites dans le plan académique de formation, interventions d'inspecteurs en EPLE...) ou plus innovantes, comme une amorce de travail en commun entre tous les services administratifs, les corps d'inspection pédagogiques, le DAET<sup>1</sup> et le CSAIO<sup>2</sup>, avec production et diffusion de documents cosignés.

De la même manière, on constate que les bassins de formation constituent, dans certaines académies, les structures-relais du conseil pour la mise en œuvre des réformes pédagogiques, soit parce qu'ils sont un lieu de proposition, d'analyse, de conseil et d'échanges entre pairs, soit parce qu'un inspecteur y a été désigné pour suivre de manière transversale les réformes en cours, même si, dans ce dernier cas, on peut se heurter à des problèmes de « frontière de compétence » entre l'inspecteur et l'animateur de bassin.

---

1. Délégué académique à l'enseignement technique.

2. Chef du service académique d'information et d'orientation.

- une position ambiguë des différents acteurs de la fonction conseil

La fonction conseil est une des missions normales, statutaires, des corps d'inspection. Elle s'exerce sous différentes formes : réunions de bassin de formation, mise en place d'un inspecteur référent, réunions pédagogiques des professeurs d'une même discipline et, notamment aux yeux des chefs d'établissement, elle semble prendre le pas sur les autres missions de ces corps. Les inspecteurs se situeraient désormais plus souvent dans un rôle de conseil que dans celui de vérification et d'inspection, tant la fonction conseil aurait pris un élan particulier avec la mise en œuvre des récentes réformes.

Il est certain que dans de nombreuses académies, le pilotage pédagogique repose sur des dispositifs relayés par les corps d'inspection, mais ces derniers soulignent deux difficultés : la première est que leur conseil est sollicité par les établissements après que ces derniers ont arrêté leur organisation pédagogique ; la seconde réside dans **l'ambiguïté de leur position : conseillers, mais aussi évaluateurs et représentants du recteur**. On peut d'ailleurs signaler à ce propos tout l'intérêt qu'il y aurait à étudier, pour s'en inspirer, les modes d'intervention des corps d'inspection dans le domaine de l'apprentissage, car ils pourraient permettre de résoudre cette ambiguïté.

Dans certaines académies, les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DSDEN) regrettent que la montée en puissance, dans le domaine du conseil, des corps d'inspection à compétence pédagogique conduise à développer par trop la dimension gestionnaire de leur propre activité au détriment de sa dimension pédagogique.

Les chefs d'établissements eux-mêmes enfin ne sont pas tous demandeurs de conseil, craignant que cette démarche soit interprétée comme un aveu d'incompétence.

### ■ ■ L'action éducative : une terre de mission pour le conseil

L'action des établissements ne se résume pas à la gestion et à la pédagogie, et les questions relatives à la vie scolaire ont pris au fil du temps une importance accrue.

L'obtention d'un conseil répondant aux besoins et aux attentes dans le domaine de la vie scolaire n'est pas toujours chose aisée : la **multiplicité des services académiques ou des personnes** chargés de l'action éducative ou de la vie des établissements rend particulièrement malaisée et hasardeuse la recherche de l'interlocuteur compétent. De surcroît, ces différents services ou personnels ayant rarement conduit une analyse commune et conçu une interprétation de ces textes adaptée à l'académie, il n'est pas rare d'obtenir auprès d'eux des **interprétations divergentes**, qui conduisent le demandeur à s'adresser en priorité à ses pairs ou à ses organisations professionnelles ou syndicales.

Les réponses apportées aux questions de vie scolaire sont en outre encore **trop fréquemment traitées à travers le seul prisme de leur aspect juridique**, alors qu'elles relèvent avant tout de la « politique » éducative de l'établissement.

Enfin, si l'on observe les conditions de mise en place de deux mesures particulièrement lourdes de la rénovation de la vie scolaire que sont les instances relatives à la vie lycéenne et les mesures relatives aux procédures disciplinaires dans les EPLE, on constate que cette mise en place s'est **effectuée dans des délais particulièrement rapides**, qui n'ont laissé aucune marge de manœuvre aux établissements. Le conseil concernant ces mesures n'a donc pas porté sur les conditions de leur appropriation collective, mais sur leur conformité avec les règles, même si les différents dispensateurs de conseil ont rempli leur rôle, ainsi réduit à cette dimension « juridique ».

### 3. Le conseil « prospectif » : une mission inégalement remplie

Au-delà de la gestion au jour le jour des questions administratives, financières, pédagogiques et de vie scolaire, dont on a vu qu'elle faisait l'objet d'un accompagnement inégal, les établissements sont en attente d'un conseil expert pour mieux comprendre l'évolution de leur environnement, et conduire leur développement au travers de leur projet d'établissement.

S'il existe bien un conseil prospectif dans ce domaine, il est inégalement dispensé.

### ■ ■ Le conseil pour le développement des établissements : un environnement favorable

Le développement des établissements consiste à mieux comprendre l'évolution de l'environnement et à élaborer les stratégies pour s'y adapter, en particulier dans le domaine de l'offre de formation, ou des relations emploi-formation.

Les conseillers techniques des recteurs, les inspecteurs pédagogiques et les services spécialisés du rectorat, voire parfois des spécialistes extérieurs comme les « ingénieurs pour l'école » apportent dans ce domaine une **expertise appréciée**. C'est ainsi que les délégués académiques à la formation continue (DAFCO), dans le cadre de leurs missions, assurent une importante fonction de conseil auprès des EPLE constitutifs des groupements d'établissements (GRETA).

**Toutes les académies se montrent également soucieuses de renforcer leurs liens avec le secteur économique**, d'être à l'écoute de ses besoins et de favoriser des projets communs. Les bassins de formation facilitent quant à eux la réflexion commune des chefs d'établissements sur les évolutions à envisager, notamment en termes de carte des formations, au point qu'on envisage leur évolution : de simple structure d'échanges, ils deviendraient un lieu de mise en cohérence et d'élaboration d'un projet local <sup>1</sup>.

Quant aux **collectivités territoriales**, si elles ne se sont pas dotées dans leur majorité de structures propres en matière de conseil expert, préférant s'appuyer sur l'expertise des corps d'inspection pédagogique ou des représentants des branches professionnelles, elles organisent l'évolution de l'offre de formation dans le cadre d'une programmation concertée et régulièrement actualisée avec les représentants de l'Éducation nationale. Accompagnant les évolutions et les réformes, les anticipant parfois (notamment dans le domaine des nouvelles technologies), elles **jouent un rôle déterminant dans le développement des EPLE**.

---

1. Voir le chapitre précédent du présent rapport général.

Ces derniers peuvent donc trouver, le plus souvent au sein même de leur académie, le conseil expert nécessaire à leur développement et à l'évolution de leur offre de formation, même si ce conseil n'assure pas toujours l'articulation entre perspectives de développement et projet propre de l'établissement, au risque de conduire à des investissements sous-utilisés, faute d'un projet pédagogique bien défini au départ.

### ■ ■ Le conseil relatif aux projets d'établissement : aussi disparate que son objet

Les projets d'établissement sont appelés aujourd'hui à prendre une dimension stratégique ; les politiques académiques, dont ils constituent un axe important par leur dynamique, doivent permettre aux établissements d'utiliser pleinement leur autonomie et aux chefs d'établissement d'exercer toutes leurs responsabilités.

Le projet d'établissement, parce qu'il traduit les choix de l'EPLE tout en respectant les choix nationaux et académiques, devrait être un terrain privilégié pour l'exercice du conseil stratégique. Il y a là en effet pour les chefs d'établissements matière à solliciter des conseils, et pour les rectorats et les IA matière à en donner, tant sur l'élaboration que sur l'examen des projets avant leur mise en œuvre, ou encore lors de leur évaluation annuelle.

#### ■ *les politiques et les pratiques académiques recouvrent des réalités très diverses*

Le conseil peut être considéré dans certaines académies comme un **élément moteur de la démarche** de projet et l'accompagnement des établissements se fait dans un climat d'écoute, de dialogue et de confiance, nécessaire à la réception positive du conseil. Dans d'autres académies, la volonté d'accompagnement des EPLE existe bien, mais on peut parfois s'interroger sur l'adéquation entre l'affichage et la réalité, quand le discours tenu est par exemple celui d'un emboîtement obligé des projets d'établissements dans le projet académique, ou celui d'une « initiative » et non d'une « autonomie » de l'EPLE. On touche ici la **limite entre conseil et injonction**. Dans certaines académies, enfin, l'autonomie des EPLE est

respectée, mais essentiellement parce que la notion même de projet est une **nouveauté** pour elles.

A ces conceptions très hétérogènes du rôle des autorités académiques vis-à-vis des projets d'établissement s'ajoute la perception qu'en ont les acteurs de terrain. **Les personnels de direction souhaitent majoritairement une aide au diagnostic** et déplorent par ailleurs que l'ensemble des réalités de l'établissement soit rarement mis en perspective par un regard extérieur. Mais, comme on l'a vu, **d'autres chefs d'établissement répugnent à solliciter un conseil** par crainte d'être mal évalués, tant est répandue l'idée que « demander un conseil, c'est avouer une forme d'incompétence ».

La contractualisation entre le recteur et les établissements autour de leur projet devrait pourtant à terme développer inévitablement l'exercice de la fonction conseil.

■ *l'hétérogénéité du conseil répond à la disparité des projets d'établissement*

Bien que rendu obligatoire par la loi d'orientation de 1989 qui fait de lui un « élément moteur d'une dynamique nouvelle pour les établissements », le projet d'établissement est trop souvent un « exercice obligé », et il existe même des EPLE qui n'en ont pas encore élaboré, voire qui n'en ont plus.<sup>1</sup> L'absence d'une réelle culture dans ce domaine chez certaines équipes de direction rend nécessaire la mise en place de structures d'appui, la mise à disposition d'outils spécifiques et la mise en œuvre d'une fonction de conseil et d'expertise en amont.

Cet accompagnement est variable et prend essentiellement trois formes : la production et la diffusion d'outils, la formation et le conseil spécifique, à la demande ou sur proposition.

Les principaux acteurs du conseil en matière de projet sont les conseillers techniques des recteurs, et ce de manière générale, alors que les corps d'inspection pédagogique ont à titre personnel un investissement variable, mais sont globalement peu présents de manière institutionnelle. Ce paradoxe apparent

1. L'IGAENR a souvent été conduite à faire ce constat et à relever les lacunes que connaît la politique du projet d'établissement : voir le *Rapport général de l'IGAEN 1998*, pp. 39-40, ainsi que le *Rapport 1999*, pp. 78-79.

s'explique en réalité par le fait que la relation hiérarchique apparaît pour nombre de chefs d'établissement comme un obstacle à la sollicitation d'un conseil stratégique. Les échanges entre pairs et les groupes de travail permettent également au conseil de se diffuser pour les projets d'établissement.

A la situation peu formalisée de l'accompagnement du projet d'établissement s'ajoutent, sans surprise, une évaluation et un prolongement limités de ce même projet.

Le plus souvent, en effet, l'évaluation du projet se fait en amont, et se borne à une validation *a priori* du document ; il existe peu de rapprochements entre les rapports annuels de l'EPLE (exigibles, mais pas toujours fournis) et les axes d'action du projet. A plus forte raison ne trouve-t-on que rarement un conseil lié à l'évaluation et destiné à créer une réelle dynamique du projet. Certaines académies pourtant se sont engagées dans une nouvelle génération de projets et, en s'appuyant sur la logique de bassin, ont inscrit le travail dans la durée et mis explicitement l'accent sur le caractère continu du lien évaluation/amélioration de la méthode.

## 4. Du conseil segmenté à l'évaluation globale

### ■ ■ Un besoin grandissant de mise en perspective

Au-delà des différents domaines sectoriels dans lesquels peut s'exercer la fonction conseil, les chefs d'établissement souhaitent pour la plupart que l'on prenne en compte « la réalité de l'établissement dans son ensemble ». Par-delà le conseil technique qu'ils finissent toujours par trouver, ils éprouvent le besoin d'un conseil « stratégique » et regrettent que les « regards extérieurs », que sont les inspecteurs pédagogiques, n'assurent pas davantage un rôle d'évaluation plus générale du système.

Ce regret est partagé par les responsables académiques, et par les inspecteurs eux-mêmes. Tous déplorent de faire « aussi peu de choses » de tous les documents reçus dans les services.

La notion « d'établissement » est peu répandue, à l'administration centrale comme dans les services déconcentrés : on y traite de formation, d'administration, de finances, de personnels, mais rarement des établissements en tant que tels. Ces derniers apparaissent pourtant dans les organigrammes de quelques académies, dont certaines ont mis en place, depuis quelques années, une politique d'« évaluation globale »<sup>1</sup>, qui paraît prometteuse malgré les difficultés rencontrées par les académies « pionnières » dans sa mise en œuvre.

### ■ ■ Du conseil technique au conseil stratégique

#### ■ *une hypothèque à lever : l'ambiguïté hiérarchique*

Les chefs d'établissement, on l'a vu, répugnent à formuler une demande de conseil qui pourrait passer pour un aveu de faiblesse face à la hiérarchie, qui certes est là pour conseiller, mais aussi pour évaluer et « juger ». Le seul moyen pour créer des comportements et des modes de relations différents consiste à **séparer la fonction de conseil et d'évaluation de celle d'inspection.**

#### ■ *un rôle à étendre : celui des corps d'inspection à compétence pédagogique*

Dans leur majorité, les inspecteurs territoriaux ne se sentent légitimes que dans l'inspection limitée à leur champ disciplinaire et ne s'estiment pas préparés à l'analyse globale des établissements. Ils sont souvent cantonnés dans cette seule légitimité par les chefs d'établissement, qui leur reconnaissent difficilement une autre compétence. Mais l'idée fait peu à peu son chemin d'un élargissement de leur responsabilité « transversale » et, dans les académies qui pratiquent l'évaluation globale, cette évolution reçoit l'assentiment de la plupart des inspecteurs concernés et, plus encore, celui des chefs d'établissement. Les premiers y voient une extension intéressante de leurs tâches, les seconds l'instauration de coopérations et d'un dialogue bienvenus.

1. Certaines académies emploient le terme d'« audit », qui ne correspond pas à l'acception généralement admise de ce vocable dans l'entreprise privée.

Mais l'importance de ces nouvelles tâches, qui ne peuvent cependant pas se substituer aux missions traditionnelles, implique un accroissement significatif des effectifs d'IA/IPR et d'IEN ET/EG <sup>1</sup>.

■ *une réflexion méthodologique à mener*

Sans entrer dans une analyse comparative des diverses modalités académiques de l'« évaluation globale » ni dans celle des moyens nécessaires à son établissement, il est possible de dégager quelques constantes méthodologiques ou de soulever quelques questions.

Tout d'abord, si la démarche d'évaluation est un outil de dialogue, ce dialogue doit être réciproque et **l'évaluation devrait permettre l'exercice par les EPLE d'une fonction de « conseil » aux autorités hiérarchiques.**

Par ailleurs l'établissement devrait passer lui-même par une phase **d'auto-évaluation** à partir de ses propres données et de celles transmises par le niveau académique.

L'évaluation elle-même devrait s'opérer de manière verticale (avec des visites disciplinaires) et horizontale (avec des visites « stratégiques ») et donner lieu à un **rapport diffusé** à l'EPLE. Une **visite de suivi**, dans un intervalle d'un an, serait également opportune.

L'examen de la politique de l'EPLE devrait également être étendu aux **aspects, actuellement totalement délaissés, de leur gestion** administrative, économique, financière, comptable et matérielle.

La « visite de tutelle », que pratique depuis plusieurs années l'enseignement privé catholique, constitue un bon exemple d'« évaluation globale », même si elle n'évite généralement pas, dans la fixation des objectifs au chef d'établissement, la confusion entre conseil, recommandation et injonction.

---

1. Inspecteur d'académie – Inspecteur pédagogique régional ; Inspecteur de l'Éducation nationale en enseignement technique – enseignement général.

■ *des outils à améliorer ?*

La direction de la programmation et du développement (DPD) a mis au point des Indicateurs de Pilotage pour les Établissements du Second Degré (IPES). Ces indicateurs, s'ils font l'objet d'une analyse qualitative par les académies et les chefs d'établissements, peuvent constituer une aide fine au pilotage des établissements. Or la DPD constate, pour le regretter, que ses travaux sont rarement pris en compte « politiquement » par les recteurs et les corps d'inspection, et que ses interlocuteurs sont presque uniquement les services statistiques académiques (SSA).

Et cependant certains recteurs déplorent l'absence de batteries d'outils, de tableaux de bord, d'informations pour l'évaluation des établissements alors même que ces outils existent au plan national. On voit donc les rectorats et parfois des inspections académiques construire eux-mêmes des batteries d'indicateurs « maison » qui nécessitent à chaque fois beaucoup d'énergie, sans être compatibles ni entre eux, ni avec les indicateurs nationaux.

Si l'on estime que les travaux de la DPD sont utiles, il convient donc de s'interroger sur les conditions d'une meilleure diffusion et d'une plus large utilisation ; s'ils ne sont pas utilisables, alors il convient de les réviser collectivement pour éviter que chaque académie réinvente un système d'information spécifique et non-communicant.

Le conseil aux établissements s'exerce donc de manière inégale et selon des modalités diverses. Il est dans la pratique indissociable de l'évaluation de ces mêmes établissements et de la façon dont cette évaluation est considérée par les différents échelons du système éducatif. La dernière partie du présent rapport général, en traitant des acteurs, de l'objet et de l'impact de l'évaluation, complète et éclaire la réalité de la fonction conseil telle qu'elle est vécue localement par les établissements.





PARTIE

**L'enseignement  
supérieur : gestion,  
programmation,  
questions d'éthique**



L'enseignement supérieur fait l'objet, de la part de l'IGAENR, d'un suivi régulier se traduisant par la visite et l'étude annuelles du 1/5<sup>ème</sup> environ des établissements : ce qui, par rotation, permet de les voir tous selon un rythme approximativement quinquennal.

Dans les investigations qu'elle a menées à ce titre de la rentrée de 1999 à celle de 2000, l'inspection générale s'est particulièrement penchée sur la manière dont les universités étaient dirigées et gérées, pour constater, en la matière, la réalité des efforts déployés et des progrès accomplis, mais aussi la persistance d'importantes marges d'amélioration.

Comme, par ailleurs, l'année 2000 a vu l'adoption définitive du plan U 3 M, constituant pour les investissements de l'enseignement supérieur un exercice de programmation d'une ampleur et d'une exhaustivité inédites, l'IGAENR s'est attachée à analyser, par académie et globalement, la manière dont cette démarche avait été conduite.

Mais l'inspection générale n'a pas limité son propos aux questions d'organisation, de fonctionnement et d'équipements. Ayant maintes fois observé l'acuité des problèmes d'application du droit et de déontologie au sein de l'enseignement supérieur, elle a tenu à étudier la façon dont ils étaient traités dans trois domaines sensibles : celui de la validation des acquis professionnels, celui des concours de fin de première année d'études médicales et celui des rapports entre laboratoires et centre hospitalier universitaires.



## Des établissements en recherche d'orthodoxie et d'efficacité

Après s'être spécialement penchée en 1998 -1999, sur les centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS), à l'occasion du lancement du plan social étudiant, l'IGAENR a repris, à rythme soutenu, ses investigations dans les établissements d'enseignement supérieur. A ce titre, elle a visité et étudié, en 1999-2000, 22 E.P.C.S.C.P.<sup>1</sup>, très majoritairement des universités, à son initiative ou à la demande du ministre ou de son cabinet. Ses analyses ont porté le plus souvent sur des établissements pris dans leur globalité, plus rarement sur des aspects particuliers de leur organisation ou de leur fonctionnement.

Les observations qui s'en dégagent rejoignent celles effectuées les années antérieures, avec l'affirmation de tendances assez nettes. Elles s'ordonnent autour d'un double constat : celui des préoccupations croissantes de gouvernance des chefs d'établissement et celui d'une gestion dont les progrès ne sauraient masquer de persistantes insuffisances.

### 1. Des préoccupations croissantes de gouvernance

Celles-ci se manifestent sur trois plans : l'adaptation des structures d'universités aux besoins de pilotage, le recentrage

1. Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

sur l'étudiant du système universitaire et la recherche d'une évolution maîtrisée à travers la politique contractuelle.

### ■ ■ L'adaptation des structures d'universités aux exigences du pilotage

La volonté de conduite présidentielle des universités est de plus en plus manifeste et se traduit par beaucoup d'initiatives pertinentes. Mais elle laisse persister, localement, des phénomènes isolés d'éclatement ou des irrégularités.

#### ■ *une volonté de plus en plus claire de management présidentiel*

Elle a sa traduction dans nombre de mesures heureuses que l'IGAENR a relevées au sein des établissements visités, comme elle l'avait fait les années précédentes. Ainsi, dans une université, les services centraux ont-ils été renforcés par regroupement d'unités administratives disséminées dont le nombre est passé de 17 à 6, avec comme conséquence une motivation accrue du personnel d'encadrement, liée à l'élévation du niveau des responsabilités. Dans une autre université, la consolidation du pouvoir présidentiel s'est appuyée sur des structures centrales en développement, stimulées par l'élaboration de projets de service.

De nombreux établissements soulignent en outre l'apport positif, pour la présidence, de la mise en place d'outils informatiques fédérateurs, en particulier des produits de l'Agence de modernisation des universités (A.M.U.E.), tels que les logiciels HARPEGE et APOGEE portant respectivement sur la gestion des personnels et celle de la scolarité.

#### ■ *la persistance de phénomènes isolés d'éclatement*

Dans quatre universités étudiées, l'éclatement du pouvoir se manifeste au niveau des départements, à l'intérieur même des U.F.R.

Pour l'une d'entre elles, on note un effacement total des U.F.R. au profit des départements, qui dialoguent avec l'échelon central sur les demandes d'habilitation et qui pratiquent des procédures différentes d'inscription des étudiants, obligeant

certaines de ceux-ci à se rendre en cinq ou six endroits différents pour accomplir l'ensemble des formalités.

Mais, le plus souvent, les phénomènes d'éclatement constatés s'observent au niveau d'U.F.R. dont le poids excessif a comme corollaire la faiblesse de la présidence et de ses services centraux. Ainsi, dans une université, représentant il est vrai une situation extrême, la présidence n'exerce aucune autorité en matière de reconnaissance d'équivalences et d'organisation des examens : elle n'est pas admise à fixer des règles communes, ni en mesure d'harmoniser les calendriers d'inscription aux épreuves. La politique informatique y est segmentée entre les U.F.R. Le service central de scolarité ne comprend que quatre agents se consacrant essentiellement à la collecte de statistiques.

#### ■ *le repérage d'irrégularités sporadiques*

Celles-ci sont en régression sensible, en raison d'un souci croissant d'orthodoxie. L'IGAENR en a cependant relevé un certain nombre.

C'est ainsi que, dans deux universités visitées, les directeurs d'U.F.R. non membres des conseils centraux sont invités à assister aux séances. Il n'est pas rare qu'ils participent aux débats et pèsent sur eux, plus que ne le font les étudiants et les personnalités extérieures siégeant légalement.

Dans une autre université, les statuts n'ont pas été votés à la majorité des 2/3, le « bureau » est constitué de façon irrégulière et, surtout, l'article L. 711-7 du Code de l'Éducation qui exige une « équitable représentation » des différentes composantes de la communauté universitaire n'est pas respecté : 41 % des étudiants disposent de 75 % des sièges dans les trois conseils.

Ce sont là quelques exemples pris parmi les plus significatifs. Il en ressort que le respect de la légalité peut et doit être encore amélioré.

#### ■ ■ **Le recentrage du système universitaire sur les étudiants**

Un grand nombre d'initiatives heureuses ont été prises au profit des étudiants, ce qui n'exclut pas la persistance de manquements regrettables.

■ *beaucoup d'initiatives positives*

L'inspection générale en a déjà relevé de multiples au cours des dernières années. Les investigations menées par elle au titre de l'année universitaire 1999-2000 et de la rentrée 2000 ont permis d'en identifier d'autres.

**Sur le plan de l'accueil et de l'aide à l'orientation**, où, dans l'ensemble, les établissements ont bien pris la mesure de leurs responsabilités, les exemples foisonnent : organisation d'une journée « portes ouvertes » en février – à l'intention des lycéens – pour faciliter le déroulement ultérieur de la campagne d'inscriptions, démarche préventive à l'entrée en S.T.A.P.S.<sup>1</sup> pour informer les candidats de l'étroitesse des débouchés et des risques d'échecs, mise au point d'une procédure de rendez-vous ou d'inscription par minitel pour éviter les files d'attente, réinscriptions par minitel ou internet.

Dans toutes les universités étudiées, l'IGAENR a par ailleurs noté des efforts diversifiés, mais marqués, d'**encadrement des étudiants en DEUG**. C'est ainsi que l'une d'entre elles a fortement augmenté la part des travaux dirigés dans les horaires, créé des groupes de méthodologie à effectifs restreints et organisé des enseignements de soutien pour aider à la réorientation en 1<sup>ère</sup> année. Une autre a veillé à ce qu'en 1<sup>ère</sup> année de DEUG il y ait un tuteur par groupe maximal de dix étudiants.

Ces initiatives ont été facilitées par le tassement de la démographie étudiante, induisant une moindre tension sur les moyens. Elles donnent d'incontestables résultats : à preuve le cas d'une université de création récente où l'effort de démocratisation et d'encadrement en DEUG a été manifeste et où plus de 40 % des étudiants entrés en 1<sup>er</sup> cycle accèdent au deuxième cycle en deux ans, sans le moindre retard.

Des progrès sensibles ont été enregistrés également, au sein des universités, **dans l'harmonisation des calendriers d'enseignement**, sans laquelle la semestrialisation des études et les réorientations en fin de 1<sup>er</sup> semestre ne peuvent s'appliquer. Dans un établissement étudié, on est parvenu à un calendrier unique pour toutes les composantes à la rentrée 2000, après trois ans d'efforts. Dans un autre, où l'harmonisation a été réalisée plus tôt, la semestrialisation est effective et les

---

1. Sciences et techniques des activités physiques et sportives.

réorientations, en accroissement régulier, sont pour l'instant de 200 par an.

Des avancées notables ont été constatées encore **dans le domaine de l'évaluation et des examens**, avec un meilleur respect des règles posées quant à la capitalisation et à l'absence de note éliminatoire et une vigilance accrue à l'égard de l'anonymat des copies.

S'agissant du contenu même des formations offertes, les universités se sont attachées à **professionnaliser leurs filières**, dans un souci de meilleure insertion économique et sociale de leurs étudiants. Cela s'est traduit par l'ouverture de nombreux instituts universitaires professionnalisés (I.U.P.) et par le succès croissant des D.E.S.S<sup>1</sup>. Dans la même perspective, un établissement a ouvert la possibilité de préparer le D.E.S.S. sous le régime de l'apprentissage et organisé une année de maîtrise de telle façon que le second semestre puisse être effectué sous forme de stages.

Quant à **la validation des acquis professionnels**, visant à les faire reconnaître comme segments de formation diplômante, elle a donné des résultats contrastés. Pour 970 dossiers examinés dans une université très ouverte à cette procédure, on n'en compte que 80 dans une autre et 70 dans une troisième. Le taux des réponses positives est lui-même très variable, allant de 70 % dans le premier cas à 30 % dans le troisième. Le système est donc, dans l'ensemble, encore loin d'avoir atteint son plein développement, bien que son application soit en progrès.

#### ■ *la rémanence de manquements regrettables*

L'évolution positive qui est constatée laisse subsister des lacunes et des manquements résiduels, préjudiciables aux étudiants.

Ainsi, **dans le domaine des inscriptions**, peut-on citer le cas d'une université comptant autant de chaînes de procédures – donc autant de titres de recettes pour l'encaissement des droits – qu'il y a de composantes : ce qui astreint un nombre non négligeable d'étudiants à une pluralité d'inscriptions et de démarches.

1. Diplôme d'études universitaires spécialisées.

**Des droits universitaires complémentaires**, dont la légalité est problématique au regard du principe de la gratuité, ont par ailleurs été relevés dans six établissements étudiés. La plupart sont systématiquement perçus et présentés comme la contrepartie de prestations dont l'aspect spécifique, détachable de l'enseignement stricto sensu, est contestable. Leur recouvrement appelle donc une mise au point clarificatrice de la part de la tutelle.

**La mise en œuvre de la réforme d'avril 1997**, comportant notamment la semestrialisation de l'année universitaire et la possibilité de réorientations à l'issue du premier semestre, ne va pas non plus sans difficultés. Dans deux des établissements visités en 1999-2000, il a été noté que les calendriers des semestres n'étaient pas harmonisés entre U.F.R. Par ailleurs, dans certaines universités, il est apparu que les unités d'enseignement étaient divisées en deux semestres, devenant des « éléments constitutifs d'unités d'enseignement » (E.C.U.E.) qui donnent lieu chacun à contrôle et peuvent se combiner, en 1<sup>er</sup> cycle, pour constituer de multiples DEUG différents. D'où une complexité qui rend difficile la coordination pédagogique devant présider à la semestrialisation et aux réorientations subséquentes. D'où aussi pour les étudiants, dans les cas évoqués, de sérieux problèmes de lisibilité et de choix lors des inscriptions.

**En matière d'examens et de notation** enfin, des carences résiduelles ont été relevées dans huit – soit le tiers – des établissements étudiés par l'IGAENR au cours de la période de référence. Différentes pour chacun d'entre eux, elles vont, pour citer quelques exemples, du défaut de publication des règlements d'examens dans les délais légaux à la pratique de notes éliminatoires, en passant par des manquements à l'anonymat d'épreuves écrites, la non-compensation de notes entre unités d'enseignement choisies par un étudiant dans sa filière ou l'absence de capitalisation d'une année sur l'autre de notes égales ou supérieures à dix.

Il reste donc encore des progrès à accomplir sur la voie d'une pleine application, à l'égard des étudiants, des lois et règlements qui les concernent.

## ■ ■ La politique contractuelle en appui d'une évolution maîtrisée

Le contrat de développement quadriennal conclu entre le ministère de l'Éducation nationale et chaque établissement d'enseignement supérieur est, dans son principe, un instrument privilégié de projection sur le moyen terme, en ce qu'il conduit à dégager des axes et des objectifs précis d'évolution, à les décliner par filières et pôles d'activité, puis à en débattre avec l'administration centrale pour parvenir à une position négociée commune. Il comprend aussi la définition de moyens corrélatifs. Comme tel, il peut constituer un précieux outil de pilotage dans la main des présidents d'université et des conseils qui les assistent.

Pour beaucoup d'établissements visités par l'IGAENR, les contrats quadriennaux – censés couvrir les quatre années 2000-2003 – ont souffert de retards dans leur préparation, leur discussion puis leur signature. Ils ont souvent été paraphés bien après le début de l'an 2000.

Leur élaboration s'est faite diversement selon les universités. Certaines ont saisi l'occasion pour confirmer le rôle central de la présidence ou mieux le faire émerger, en s'appuyant sur l'identité de l'établissement. Dans un autre cas, à l'inverse, les comportements « facultaires » ont joué pleinement, rendant difficiles les arbitrages d'ensemble.

Sur leur contenu même, les contrats quadriennaux ont suscité, dans les universités étudiées, des jugements contrastés. L'une d'entre elles a exprimé sa satisfaction, estimant que les axes principaux du contrat étaient cohérents avec ses orientations fondamentales. Une autre s'est montrée déçue, considérant que l'effort de réflexion développé dans l'établissement n'était que très incomplètement traduit dans le document final. Dans une autre encore, ayant pourtant une vision positive, le contrat passe plus pour un moyen de mise en cohérence locale des grands axes de la politique nationale que pour un outil de diversification et d'expression d'une originalité en fonction du contexte régional.

Quant à la cohérence entre le contrat quadriennal et les prévisions de constructions et d'équipements du plan U3M<sup>1</sup>,

1. Université 3<sup>ème</sup> millénaire.

lui-même articulé avec le contrat de plan État-région, elle n'a pas été facilitée par les différences de calendrier, de procédure et d'interlocuteurs existant entre ces démarches. Elle a été cependant assurée dans son ensemble sous l'influence des présidents d'université relayés par les recteurs, avec des réserves et exceptions localisées.

Dans la politique contractuelle des établissements d'enseignement supérieur, notamment dans le plan U3M et les contrats de plan État-région, les relations financières avec les collectivités locales tiennent une place importante.

Nombre de ces collectivités ont milité, dans le passé, pour la création d'universités nouvelles conçues comme des instruments de développement et d'accompagnement de mutations socio-économiques locales. Elles poussent encore à des extensions ou à la mise en place d'antennes délocalisées. Le problème est que, si elles apportent au départ une aide financière substantielle pour amorcer les opérations, elles se désengagent ensuite, laissant les établissements – et l'État, leur principal bailleur de moyens – aux prises avec les problèmes de fonctionnement, de maintenance et de personnels.

**L'IGAENR recommande donc que, lorsqu'une collectivité décentralisée fait pression pour obtenir la création d'un site universitaire délocalisé, elle soit invitée à s'engager contractuellement dans le temps sur les surcoûts permanents de charges induites par l'option ainsi prise.**

La politique contractuelle menée par les établissements d'enseignement supérieur ne peut, bien sûr, méconnaître l'évolution de la démographie universitaire. Or à ce titre l'IGAENR a relevé divers errements dans des universités étudiées en 1999-2000.

Ainsi, dans une université récemment créée, au sein d'une zone en reflux démographique, l'offre de formation s'élargit chaque année, sans progression d'effectifs et même avec un fléchissement significatif en premier cycle, au motif que toute filière partiellement mise en place doit être complétée.

Des universités anciennes ne sont pas à l'abri de constatations similaires. Dans l'une d'entre elles, par exemple, il a été noté que 3 DEUG, 5 licences et 7 maîtrises avaient des effectifs inférieurs à 40 étudiants. Trois de ces maîtrises ont moins de 20

inscrits. En troisième cycle, cette université consomme plus de 10 % de ses moyens pour 6 % de ses effectifs.

**Les retournements démographiques enregistrés ou attendus devraient conduire à des resserrements de structures d'enseignement qui seront une œuvre de longue haleine tant est lourd le poids des habitudes acquises.**

En sens inverse, les rares universités dont les effectifs croissent encore fortement ne sont pas toujours dotées en emplois à hauteur de ces progressions, même lorsqu'elles cumulent déficit d'origine, expansion et délocalisation. Un exemple récemment analysé montre en l'occurrence l'opportunité et même l'urgence d'un redéploiement universitaire.

**A partir de ces constats, l'IGAENR ne peut que souligner à nouveau la nécessité d'un pilotage fort de l'implantation des formations, ainsi que celle d'une vision globale – et pas seulement par université – de la distribution des habilitations sur le territoire.**

Mais les lacunes et les dérives identifiées ne sauraient occulter les efforts déployés par les établissements d'enseignement supérieur ni les résultats significatifs obtenus par eux sur la voie d'une meilleure gouvernance. Le constat est semblable en matière de gestion.

## **2. Une gestion en progrès sensible mais laissant subsister d'importantes marges d'amélioration**

Cette appréciation vaut pour la gestion des ressources humaines (G.R.H.) et financières, comme pour celle des locaux et de la recherche.

### **■ ■ Une G.R.H. encore bien perfectible**

S'agissant d'abord des **personnels enseignants**, une attention particulière a été portée à la consommation des heures

complémentaires, qui a donné lieu au cours des dernières années à de nombreuses observations et même à un rapport spécifique de l'IGAENR.

Il s'agit d'un point crucial, révélateur de la manière dont les universités conjuguent l'utilisation de leurs moyens en personnels et la carte des formations qu'elles offrent. Les heures complémentaires sont en effet censées couvrir la différence entre les volumes d'heures d'enseignement à assurer dans l'établissement – au titre des formations habilitées par le ministère de l'Éducation nationale – et le potentiel d'heures afférent aux emplois d'enseignants, implantés dans le même établissement, avec les obligations statutaires de service qui s'y attachent.

A cet égard, on constate dans nombre d'universités visitées durant l'année universitaire 1999-2000 un effort marqué de maîtrise. Les modalités utilisées sont variables.

Dans un cas, par exemple, un travail de fond a été conduit à l'initiative de la présidence pour encadrer la consommation globale de chaque composante de l'établissement, appréhender le détail des services assurés par chaque enseignant et plafonner le nombre d'heures complémentaires susceptibles d'être effectuées par chacun, sauf exceptions dûment autorisées. Il en est résulté une baisse de 12 % du total des heures complémentaires sur quatre ans.

Une autre université a entrepris de contrôler sa consommation à partir d'une exploitation exhaustive des maquettes des enseignements agréés, c'est-à-dire couverts par une habilitation. Elle a réussi à faire fléchir la dépense de 20,7 à 13,5 MF de 1996 à 1999 : ce qui a libéré un peu plus de 7 MF pour d'autres actions. Pour y parvenir, elle s'est appuyée sur un indicateur constitué du rapport entre les heures effectivement consommées et les heures reconnues nécessaires, à partir de l'application des critères du système d'Analyse et de Répartition des Moyens des établissements (San ReMo). Ce ratio est passé de 3,9 à 1,45 en trois ans.

L'inspection générale considère que toutes les universités auraient intérêt à établir cet indicateur, qu'elles sont en mesure de calculer et qui leur permettrait de situer le coût de leurs formations par rapport à une référence commune.

Il reste que certains établissements éprouvent encore de sérieuses difficultés à maîtriser leur consommation d'heures complémentaires, dans son volume et son évolution.

Cela tient parfois à **des insuffisances d'organisation** qui ne permettent pas à la présidence d'assumer efficacement son rôle de pilotage en la matière. C'est ainsi que, dans une université, la gestion dispersée des heures complémentaires n'offre pas la possibilité d'avoir, à tout moment, une vision exhaustive de l'ensemble. Dans une autre, où la présidence s'attache à un cadrage a priori des heures, les composantes affichent des tableaux de service conduisant à un dépassement moyen de 9 % des enveloppes initiales. Au passage, ces exemples montrent que les outils de calcul des charges d'enseignement – fournis entre autres par le logiciel APOGEE (scolarité) que propose l'Agence de modernisation des universités – sont encore peu utilisés.

L'inflation des heures complémentaires, dans les universités où on l'observe, s'explique aussi en partie par **un défaut de culture d'évaluation**, l'offre de formation y étant arrêtée sans mesure préalable, complète et crédible, de ses coûts en heures d'enseignement.

En tout état de cause, **la diversification de l'offre de formation**, à travers des filières toujours plus nombreuses et ramifiées, **est un puissant facteur d'alourdissement des charges d'encadrement des étudiants** et donc de progression des masses d'heures complémentaires. A titre d'exemple, dans une université constituant un cas extrême, une progression d'effectifs de 23,6 % (hors I.U.T.) s'est accompagnée d'une montée du coût des enseignements, en volume horaire, de 50,2 %.

Pour contrôler cette évolution, mieux l'ajuster dans le temps à celle des effectifs et répartir plus équitablement les moyens en emplois et heures complémentaires en fonction des besoins, **un effort de gestion prévisionnelle est nécessaire**. Il est engagé en maints endroits à la faveur des contrats quadriennaux, souvent aussi en corrélation avec le plan U3M.

Il n'est pas besoin, au demeurant, d'un dispositif d'observation et de prévision très sophistiqué pour repérer, dans un établissement, les redistributions qui s'imposent en priorité entre les U.F.R. et disciplines surencadrées et celles qui souffrent de sous-encadrement. Quelques ratios simples suffisent. Mais ces redéploiements se heurtent à de fortes résistances internes. Il est clair pourtant que, **pour progresser sur la voie d'une gestion plus rationnelle, les établissements**

**doivent rapprocher graduellement la répartition de leur potentiel de celle des besoins constatés et prévus.**

**L'administration centrale** n'est pas, pour sa part, à l'abri de toute critique, dans la mesure où il lui arrive d'allouer des moyens supplémentaires pour des actions précises et très localisées dans des domaines disciplinaires déjà confortablement dotés. Pour l'IGAENR, elle **devrait, dans le cas de disciplines surencadrées, soumettre les habilitations de nouvelles formations à la condition que les moyens nécessaires soient dégagés par redéploiements à l'intérieur de l'établissement.**

**L'emploi et la gestion des personnels I.A.T.O.S.**<sup>1</sup> appellent des observations symétriques, complétant et prolongeant celles déjà formulées les années précédentes.

On constate d'abord, en matière d'horaires et de congés, la pratique assez largement répandue de dispositions plus favorables aux agents que celles résultant d'une application stricte du droit en vigueur.

De tels aménagements se traduisent par des déperditions de potentiel que les universités concernées compensent, le plus souvent, par des recrutements supplémentaires sur leur budget, qui obèrent d'autant leurs disponibilités financières et vont parfois bien au-delà d'une stricte compensation. Dans un établissement, par exemple, le nombre de personnes rémunérées sur budget propre est passé en quatre ans de 19 à 65, tandis que les effectifs d'étudiants ne progressaient que de 14 % et que l'État remédiait en partie à l'insuffisance initiale de son allocation d'emplois.

Ce déficit de maîtrise, qu'il n'est pas rare d'observer à l'échelon d'un établissement, se retrouve, sur le plan interne, dans la manière dont sont respectivement dotés les différents services et U.F.R. La ventilation des agents entre les uns et les autres est souvent éloignée de l'optimum. Dans une université, par exemple on compte un emploi d'I.A.T.O.S. pour 94 étudiants en sciences économiques contre 1 pour 263 en histoire, sans qu'aucun rééquilibrage ait été opéré à l'occasion de vacances de postes.

---

1. Ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels ouvriers et de service.

Il reste qu'un nombre croissant d'universités démontrent, par leurs initiatives et les résultats obtenus, que la gestion de la fonction administrative et technique est graduellement maîtrisable. Ainsi, chez l'une d'entre elles, où la sous-dotation en I.A.T.O.S. est estimée à 50 emplois, seuls 32 agents contractuels sont rémunérés sur le budget de l'établissement. La même université s'est engagée à geler toute embauche sur son budget et à mener une politique active de préparation aux concours de titularisation pour réduire le nombre des contractuels et alléger les charges correspondantes.

Ce travail d'assainissement a débouché, dans certains établissements, sur des redéploiements significatifs entre U.F.R. ou services. Dans un cas, par exemple, 8,5 emplois vacants sur 35 ont été redistribués durant la dernière période pour rééquilibrer les dotations des deux grands secteurs composant l'université considérée. Dans un autre, 41 agents ont été redéployés au cours des années récentes, dont 17 sur de nouveaux sites ; sept services ont perdu du potentiel dans l'université en cause, à forte mobilité interne.

**De tels exemples de redéploiements bien préparés puis concrétisés montrent qu'il est tout à fait possible d'aborder et traiter la question du rééquilibrage interne des ressources humaines. L'ensemble des établissements devraient s'en inspirer.**

Ces résultats n'empêchent pas la persistance, dans le réseau des universités, d'**irrégularités sporadiques** relevées essentiellement dans deux domaines.

Le premier est celui de **l'attribution des primes**. Les déviations constatées à ce titre sont diverses : octroi de primes uniformes indépendantes des statuts des bénéficiaires avec prélèvement des financements nécessaires sur le budget d'établissement, alignement des indemnités des fonctionnaires de l'administration universitaire sur celles des personnels de Recherche et de Formation, attribution de primes à de mêmes cohortes de titulaires à la fois sur le budget de l'État et sur celui de l'université, dévolution à des contractuels recrutés sur budget propre d'avantages réservés par les textes à d'autres catégories. Bien qu'éparses, ces pratiques dénotent de regrettables prises de liberté vis-à-vis de la légalité.

On trouve d'autres irrégularités dans **les conditions de recrutement et de rémunération d'agents contractuels**

**sur des budgets d'universités.** Le caractère exceptionnel et provisoire de tels recrutements, requis par l'article L. 951-2 du Code de l'Éducation, est en effet trop souvent perdu de vue : c'est ainsi que, dans un ensemble universitaire, 51 contractuels de ce type exercent sur place depuis plus de six ans. Il advient aussi que soit organisée, au bénéfice des intéressés, une véritable carrière inspirée de celle des fonctionnaires.

Face à ces écarts, l'IGAENR recommande aux chefs d'établissement de se reporter à l'intéressante étude livrée il y a quelques années par la Conférence des présidents d'université sur la gestion des ressources en personnels I.A.T.O.S., question cruciale pour l'enseignement supérieur.

### **■ ■ Une gestion financière insuffisamment mise au service de la politique d'établissement**

Comme pour la G.R.H., les observations qu'elle suscite s'inscrivent pour l'essentiel dans le droit fil de celles formulées les années antérieures.

Sur les vingt-deux établissements visités en 1999-2000, trois seulement sont apparus comme étant en situation financière difficile. Ailleurs, il existe des marges de manœuvre, parfois importantes, mais qui, à de rares exceptions près, ne sont pas mises au service d'une démarche ferme.

Les faiblesses de la politique budgétaire menée dans beaucoup d'établissements, avec des dosages variables de l'un à l'autre, sont celles déjà mentionnées dans de précédents rapports généraux : manque de lisibilité des documents présentés au conseil d'université, insuffisance de l'information donnée à cette instance préalablement à la délibération et au vote du budget, retards dans la présentation puis l'adoption de ce dernier, gros écarts entre prévision et réalisation des dépenses ou des recettes, ventilation trop fréquente des crédits entre U.F.R. sur des bases forfaitaires (telles que les critères nationaux de répartition) remettant en cause le principe même d'autonomie, absence de comptes rendus d'exécution en dehors du compte financier soumis à un vote formel, prélèvements sur les réserves conçus comme moyens commodes d'ajustement.

Trop souvent, la construction du budget apparaît comme « une reconduction des situations acquises », cette pratique de

reconduction s'appliquant également en fin d'année dans la mesure où chaque composante garde en reports puis en réserves ses crédits inutilisés : ce qui entraîne une dispersion des moyens et non leur mutualisation, fondement même d'une politique budgétaire d'établissement.

Outre les pratiques budgétaires évoquées, les universités ne procèdent pas à l'amortissement de leur patrimoine. Un certain nombre d'entre elles seraient d'ailleurs bien en peine de le faire, ne tenant pas d'inventaire de leurs biens immobiliers et mobiliers. Ceci ne facilite pas l'approche des coûts, singulièrement pour ce qui concerne la formation continue, le fonctionnement des centres délocalisés et les activités de recherche.

Des manquements aux règles de passation des marchés continuent également d'être observés, tels que des omissions ou des erreurs de procédure ou le fractionnement artificiel d'opérations pour rester en deçà du seuil de recours obligatoire au marché public ou du seuil de déclenchement d'un appel d'offres européen.

Ces observations se situent dans le prolongement de constats antérieurs et confirment des errements connus.

Nouvelles sont en revanche celles effectuées, de manière convergente, sur la gestion des frais de mission et de déplacements, qui appelle une vigilance accrue. On note en effet, dans une partie des établissements, une progression marquée des dépenses de l'espèce qui, pour une université par exemple, sont passées de 3 à 4 MF en un an, sans élément d'explication probant. Par ailleurs, le bien fondé de certains remboursements n'est pas toujours clairement établi, quant à l'objet, à l'efficacité et à la durée des déplacements à couvrir.

Il serait cependant très injuste de conclure à un bilan négatif. Malgré la survivance de regrettables défaillances, encore trop nombreuses, on doit en effet saluer les efforts persévérants de beaucoup d'établissements pour améliorer leur organisation, leurs structures et leurs usages en vue d'aller vers plus d'efficacité et plus d'orthodoxie. Diverses instances de contrôle financier et comptable ont par exemple donné acte à une université de la qualité de sa gestion. Ailleurs, on s'est attaché à mieux piloter la préparation, la mise au point et l'exécution du budget, avec la création d'une cellule budgétaire directement placée sous l'autorité du secrétaire général et le renforcement du rôle

de la commission des finances du conseil d'université comme organe d'instruction, de préparation et de filtrage. Dans d'autres établissements, on a unifié la fonction d'achat et de passation des marchés, souvent sous la forme d'un service central, avec comme résultats une plus grande sécurité juridique, des économies d'échelle et une évidente rationalisation.

On peut ajouter que l'exploitation par un nombre croissant d'établissements du logiciel NABUCO (gestion budgétaire et comptable), mis au point sous l'égide de l'Agence de modernisation des universités (A.M.U.E.) et proposé par elle, est généralement ressentie comme un moyen de mieux maîtriser la gestion et de resserrer les structures.

### **■ ■ Une gestion immobilière comportant encore des zones d'ombre**

En ce domaine aussi, l'état des lieux des établissements visités en 1999-2000 confirme, en le complétant, celui dressé les années précédentes.

On constate d'abord, comme précédemment, que l'utilisation des locaux par les établissements est inégalement satisfaisante.

Elle est parfois éloignée de l'optimum. C'est ainsi que, dans une université, la répartition de l'usage des salles se négocie entre les composantes, l'absence de gestion centralisée faisant qu'aucun état d'occupation ne peut être produit. Dans un autre établissement, l'utilisation cloisonnée des locaux par les départements, au sein même des U.F.R., aboutit à des sous-emplois : certaines salles restent libres pendant des demi-journées entières. Cet état de choses peut être fâcheusement reçu lorsqu'il vient à la connaissance d'étudiants d'universités étroitement installées.

Heureusement, dans de nombreux cas, on constate une utilisation rationnelle du patrimoine immobilier. A cet égard, quatre universités peuvent être citées en exemple, car on y observe une organisation totalement mutualisée de l'usage des locaux, sans affectation a priori aux disciplines ou composantes et avec une recherche effective de l'optimum. Ce mode de fonctionnement se retrouve fréquemment ailleurs, même s'il revêt un caractère moins achevé.

Il est à souligner aussi, à la décharge des établissements, que la dispersion trop courante des implantations pousse à l'emploi fractionné du potentiel immobilier. Il faut dire que, lors du lancement du plan d'extension « Universités 2000 », les besoins étaient tellement pressants que beaucoup d'occasions d'accroissement des capacités d'accueil ont été saisies, sans qu'il ait été possible d'être trop sélectif sur les localisations. D'où l'accroissement des phénomènes de morcellement géographique, déjà réels antérieurement. Une université très fragmentée doit, par exemple, organiser ses enseignements sur cinq sites, dont trois dans la même commune. L'éparpillement et l'éloignement des bâtiments deviennent alors des obstacles au développement de la pluridisciplinarité et les vecteurs de forces centrifuges, en même temps qu'ils sont des sources de redondances et de coûts.

Les problèmes de sécurité et de dégradation des bâtiments sont également le lot de nombre d'universités. Ils sont liés, pour partie, à des déficits résiduels en locaux qui accroissent les phénomènes d'usure par suite de surpopulation et d'usage intensif. Surtout, l'effort de maintenance des immeubles est souvent insuffisant, ouvrant de véritables risques. La violence urbaine et périurbaine vient s'ajouter au passif lorsque les sites sont localisés en zone sensible.

Les contrats de plan État-régions, couvrant la période 2000-2006, vont certes combler une grande partie des lacunes persistantes en fait de manque de locaux et de besoins de restructuration. Parallèlement, l'État a prévu d'effectuer, hors C.P.E.R., un gros effort de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur. Mais les universités ont elles-mêmes à contribuer activement aux charges d'entretien, de réparation et de rénovation de leur patrimoine : ce qu'elles font pour l'instant très inégalement. Elles sont fondées à utiliser à ce titre une partie de leurs réserves financières, dont le total cumulé est fort important.

### ■ ■ Une gestion de la recherche en cours de maturation

Elle se caractérise en fait par une grande diversité, un certain manque de transparence et une multiplication des initiatives pour gagner en cohérence.

■ *la diversité des situations*

Elle est très marquée d'un établissement à l'autre. On ne peut comparer l'organisation et le fonctionnement de la recherche dans une université ancienne, située dans une grande ville de tradition universitaire, à ceux d'une université récente, tournée jusqu'ici vers l'accueil des étudiants en 1<sup>er</sup> puis 2<sup>ème</sup> cycles. Ce sont là deux extrêmes entre lesquels s'inscrit tout un spectre de réalités intermédiaires.

Les situations locales évoluent d'ailleurs rapidement. Dans une série d'établissements, le nombre de soutenances de thèses a plus que doublé de 1993 à 1997. En sens inverse, mais beaucoup plus rarement, on constate des stagnations, voire des baisses d'activité, le développement des D.E.S.S. et des perspectives d'emploi qu'ils ouvrent détournant une fraction des étudiants des DEA<sup>1</sup> et de la recherche.

Le degré d'implication des enseignants-chercheurs est lui-même très variable selon les universités. Dans l'une d'elles, presque tous les universitaires sont engagés dans des équipes de recherche structurées, actives et reconnues. Dans une autre, 1/5 des enseignants-chercheurs rattachés à des équipes n'ont produit ni publication ni communication depuis 1996 et seuls 5 % des étudiants sont en 3<sup>ème</sup> cycle.

L'essor de la coopération inter-universitaire est une réalité forte, notamment dans les établissements qui entendent s'engager dans des programmes de recherche mais s'estiment modestement armés. Les formes de cette mutualisation sont variées : participation à la mise en place d'un incubateur commun, association d'une université tertiaire – par convention – à la filiale de recherche d'une université voisine, habilitations désormais courantes de DEA à sceaux multiples.

Un autre élément influant sur les modalités de la recherche est le poids très hétérogène de l'environnement extérieur. Les contrats de recherche et d'étude passés avec le secteur privé – industriel notamment – sont en effet un facteur d'entraînement très fort.

Enfin le soutien – inégal mais croissant – des collectivités territoriales à la recherche universitaire est une donnée avec laquelle il faut compter. Les régions, en particulier, perçoivent

---

1. Diplôme d'études approfondies.

de mieux en mieux que la recherche dans l'enseignement supérieur peut être un vecteur efficace de développement et d'aménagement du territoire. D'où leur participation financière très élevée à des investissements inscrits en contrats de plan État-région, mais aussi leurs aides au fonctionnement courant, notamment sous la forme de bourses ou d'allocations de recherche, complétant ou accompagnant celles dévolues par l'État.

■ *une transparence encore insuffisante*

Cela se traduit d'abord dans le fonctionnement des associations spécialement créées par les établissements pour gérer les contrats de recherche et d'étude conclus avec des tiers ou pour valoriser leurs propres résultats scientifiques.

Leur nombre même peut poser problème : l'inspection générale en a recensé 25 dans l'une des universités visitées par elle. La confidentialité de certaines d'entre elles n'est pas dénuée d'effets centrifuges. L'entrecroisement des rôles entre les associations et d'autres structures concurrentes est aussi, assez fréquemment, un facteur d'opacité et de fragmentation. C'est ainsi que, dans un établissement, pour la valorisation des produits de recherche, des sociétés de droit privé interviennent aux côtés d'associations, engendrant des financements gigognes peu lisibles.

Ces différentes réalités, éventuellement conjuguées, font qu'il est souvent difficile pour un président d'université d'avoir une vision complète et cohérente des activités et moyens de la recherche.

Sur le plan financier et comptable également, la gestion de la recherche est loin d'être partout un modèle de clarté. La pratique de l'amortissement des équipements et matériels scientifiques est peu répandue. L'approche du coût d'exécution des contrats de recherche est très imparfaite, les universités recevant généralement une rémunération forfaitaire pour les locaux et le matériel mis à la disposition de l'association gestionnaire. Plus globalement, l'appréciation des dépenses de recherche et de leur ventilation reste marquée d'imprécision dans beaucoup d'établissements. A cela s'ajoute l'ampleur fréquente des reliquats et reports annuels de crédits qui ne favorise guère la pesée financière précise des activités de recherche.

Les structures des universités elles-mêmes sont souvent un frein à une appréhension globale et à une bonne maîtrise des problèmes. C'est ainsi que, chez l'une d'entre elles, la négociation de contrats de recherche, leur passation et leur gestion, font intervenir la division de la recherche, le vice-président compétent, la direction des ressources humaines, le service juridique et l'agence comptable. Cette complexité fonctionnelle correspond à une situation assez courante.

Les relations entre la recherche universitaire et les établissements publics à caractère scientifique et technologique – essentiellement le C.N.R.S.<sup>1</sup> et l'I.N.S.E.R.M.<sup>2</sup> – concourent, par leur fréquent cloisonnement, au manque de lisibilité constaté. Ces relations passent, en particulier, par les unités mixtes de recherche, les unités associées et les unités propres d'E.P.S.T. implantées dans les établissements d'enseignement supérieur. Plusieurs universités ignorent leur contenu exact ainsi que les apports respectifs des partenaires en présence en moyens matériels, financiers et humains. Certaines de ces relations ne reposent d'ailleurs sur aucune base contractuelle ou fonctionnent en dehors des conventions conclues : des unités propres d'E.P.S.T. sont, par exemple, hébergées en université en dehors de tout fondement conventionnel. C'est pourquoi **l'IGAENR recommande à chaque établissement de dresser puis tenir à jour un bilan de l'existant qui permette de savoir avec précision l'objet et la teneur des contributions de l'université et des E.P.S.T. partenaires en fait de personnels, de locaux, de matériel et de crédits.** Ce bilan est à établir contradictoirement.

Le manque de transparence se retrouve aussi au niveau des équipes de recherche, dont certaines se comportent de manière très autonome et peu ouverte sur le reste de l'établissement, n'affichant qu'une adhésion formelle aux orientations scientifiques de celui-ci ; une partie des contrats de recherche reflète d'ailleurs cet état d'esprit, procédant davantage d'initiatives individuelles que d'une politique délibérée de présence de l'université auprès du monde industriel.

L'administration centrale elle-même n'est pas exempte de responsabilités dans la mesure où, dans la conduite de ses

---

1. Centre national de la recherche scientifique.

2. Institut national des sciences et recherches médicales.

procédures, elle ne fait pas toujours clairement des présidents ses interlocuteurs privilégiés et prioritaires. Ainsi, pour la négociation avec les universités du volet de leurs contrats quadriennaux consacrés à la recherche, il lui est arrivé de se disperser sur plusieurs correspondants au sein d'un même établissement. L'IGAENR invite les services centraux à éviter cela et à **respecter la primauté du président à l'intérieur de son université, en matière de recherche comme dans les autres domaines.**

■ *le développement des initiatives pour plus de cohérence*

Face aux phénomènes d'opacité et de dispersion ci-dessus évoqués, les établissements ne restent aucunement passifs. Beaucoup ont pris des dispositions pour mieux piloter, chez eux, la politique de la recherche.

Les exemples sont nombreux, divers et souvent récents. Peuvent être cités, d'une université à l'autre, la mise en place d'un service de gestion de la recherche dont les attributions sont articulées avec celle des services centraux, le regroupement de chercheurs isolés en équipes à thématique commune, la création auprès du conseil scientifique d'une commission instruisant tous les projets de contrats de recherche, ou l'instauration d'une unité d'évaluation de la production scientifique des laboratoires.

En maints endroits, on s'attache à mieux structurer et coordonner la recherche en s'aidant, isolément ou cumulativement, des trois outils que sont **les contrats quadriennaux État-universités, les écoles doctorales** accueillant les étudiants de 3<sup>ème</sup> cycle en préparation de thèse et les « **instituts fédératifs de recherche** ». Ces derniers, dont plusieurs sont en fonctionnement effectif, ont des champs scientifiques transversaux aux disciplines traditionnelles et aux composantes. Conçus pour développer l'interdisciplinarité – très fructueuse en matière de recherche – ils ont vocation à accroître, par leurs propositions, l'efficacité du conseil scientifique.

Trois universités ont spécialement retenu l'attention de l'IGAENR. Dans l'une, c'est l'établissement – et non les composantes – qui organise les centres de recherche. Dans une autre, le conseil scientifique a créé des comités d'orientation pour

remembrer les équipes et sortir d'un développement désordonné, ce qui a permis de passer en dix ans de 60 équipes à 33 ; on a parallèlement mis en place une direction de la recherche et de la valorisation chargée de gérer les conventions conclues avec les collectivités publiques et de préparer le budget de la recherche ; une clarification du cadre budgétaire a été entreprise dans le même établissement en vue d'établir un tableau de bord des financements mobilisés par chaque équipe. Dans une troisième université, le rôle de coordination de la présidence est de plus en plus affirmé, en matière de finances et de valorisation, avec l'appui du conseil scientifique et de services centraux renforcés. Ces initiatives vont à l'évidence dans le bon sens.

De ce qui précède, il ressort un bilan contrasté mais globalement encourageant. Il est clair, d'abord, que les présidents d'université s'attachent, avec un relatif succès, à améliorer la gouvernance de leurs établissements en tous domaines, en ayant à compter avec les composantes, leur poids et leurs tendances centrifuges. D'importants efforts sont aussi déployés par eux pour améliorer l'information, l'orientation et l'encadrement des étudiants : ce qui n'exclut pas la persistance, en ces matières, de négligences voire d'irrégularités. La gestion des moyens – en personnels, crédits, locaux, équipements – est également en progrès régulier, bien qu'elle laisse subsister d'amples marges d'amélioration et des zones de préoccupation. Pour ce qui concerne la recherche en université, une meilleure maîtrise s'impose à l'évidence, les présidents devant se considérer – et être considérés – comme responsables d'un établissement d'investigation scientifique autant qu'ils le sont d'un établissement de formation.

L'État, pour sa part, n'est pas à l'abri de toute critique dans l'exercice de ses missions de contrôle et d'encadrement. Il lui revient, en tout cas, d'user de la manière la plus pertinente possible des divers outils de programmation : contrats quadriennaux, C.P.E.R., plan U3M. Le développement universitaire appelle en effet, dans les années à venir, un pilotage très étroit. La pause démographique, les évolutions sensibles dans les choix des étudiants, les départs massifs, attendus, de personnels à la retraite vont être autant d'occasions de mieux contenir les risques de dispersion et d'excessive diversification et de mieux répartir les moyens dans le cadre d'une carte universitaire qu'il faut rendre aussi réaliste et rationnelle que possible.

## **Bilan résumé**

### **• Points positifs**

Le souci croissant de management présidentiel et l'adaptation corrélative des statuts d'établissements. La multiplication des initiatives prises au profit des étudiants, en matière d'accueil, d'études et de vie universitaire. La négociation et la mise en œuvre des contrats quadriennaux de développement entre l'État et les universités.

L'effort grandissant de maîtrises des volumes d'heures d'enseignement et, par voie de conséquence, des heures complémentaires. Les actions menées en faveur d'une utilisation rationnelle des moyens humains et les exemples de redéploiements internes réussis. Les progrès réalisés par divers établissements en fait de pilotage financier et scientifique.

### **• Points négatifs**

La persistance de phénomènes isolés d'éclatement du pouvoir et d'irrégularités sporadiques au regard des règles statutaires. La rémanence de manquements minoritaires mais regrettables en matière d'inscriptions, d'examens, de notation, d'application de la réforme d'avril 1997. La tendance à une ramification des formations, notamment sous la pression des collectivités locales. Les facilités identifiées dans la gestion des personnels I.A.T.O.S. Les faiblesses encore trop souvent constatées en fait de gestion budgétaire, immobilière et matérielle. Le manque de transparence et de maîtrise dans la politique de recherche d'un nombre important d'universités.



# L'élaboration du plan U3M<sup>1</sup> ou le défi relevé d'une programmation consensuelle des investissements

Le plan U3M, définitivement mis au point dans le premier semestre 2000, à l'issue d'une gestation d'un peu plus de deux ans, vise à répondre aux besoins d'investissements de l'enseignement supérieur public, recherche comprise, au commencement du troisième millénaire. C'est donc une pièce maîtresse de la politique universitaire.

Compte tenu du caractère innovant des procédures suivies pour sa conception et sa mise au point, l'IGAENR s'est livrée à une étude, académie par académie, des conditions de son élaboration dont elle a ensuite tiré une synthèse. Le constat qui s'en dégage est celui d'un cadrage rigoureux dans un contexte fortement évolutif, d'une mise en œuvre dynamique, mais aussi d'un besoin de clarification des rôles.

## 1. Un cadrage rigoureux dans un contexte très évolutif

### ■ ■ La démarche U3M s'inscrit dans un contexte très évolutif

Le plan U3M se situe dans le prolongement du plan Université 2000, établi au début des années 1990 et conçu comme

1. Université 3<sup>ème</sup> Millénaire

un programme de développement et d'aménagement universitaire offrant une vision d'ensemble de ce que devaient être les établissements d'enseignement supérieur en l'an 2000. Ce précédent programme a associé l'État et les nombreuses collectivités territoriales intéressées, dans le cadre d'un partenariat portant à la fois sur l'élaboration et sur le financement.

En définitive, le schéma Université 2000 a mobilisé un total de 33 milliards de francs, partagé par moitié entre l'État et les collectivités locales. Il a eu un impact très important. Il a permis notamment d'accroître les capacités d'accueil d'étudiants de 26 % au cours de la période 1990-1995, de construire une surface développée de 1,5 million de m<sup>2</sup>, d'étendre et de diversifier le maillage des sites d'enseignement supérieur et d'opérer un rééquilibrage significatif de la répartition géographique des effectifs universitaires, en portant par exemple la part des régions autres que l'Ile-de-France de 67 à 72 % en 2<sup>ème</sup> cycle et de 57 à 63 % en 3<sup>ème</sup> cycle.

Bien que conçu dans un esprit de continuité, le plan U3M s'inscrit dans un contexte marqué d'éléments nouveaux que sont le souci nettement accru d'aménagement du territoire et de développement durable ; c'est l'inflexion de la démographie étudiante, orientée vers une stabilisation, voire une décroissance, sans omettre l'impératif de compétitivité économique, qui rend essentiel le lien entre l'enseignement, la recherche et le développement industriel. Sont également à prendre en compte la mondialisation et la construction européenne induisant la mobilité des étudiants et des chercheurs, ainsi que l'évolution technologique appelant de larges mises en réseau et la promotion ou le renforcement de nombreux pôles de formation et de recherche.

### ■ ■ Un cadrage rigoureux

Il est double, à la fois législatif et ministériel.

**Le cadrage législatif** résulte de l'article L-614-2 du Code de l'Éducation.

Celui-ci prévoit l'établissement d'un schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche organisant sur le long terme – en principe sur 20 ans – le développement et une répartition territoriale équilibrée de ces services. Ce schéma se voit assigner une série d'objectifs. Il vise à assurer

une offre de formation complète, cohérente et de qualité, compte tenu des priorités nationales et régionales en termes de politique de l'emploi et de développement économique. Il a l'obligation d'intégrer l'évolution des technologies de l'information et de la communication pour favoriser la constitution des réseaux entre établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche. Il lui incombe d'intensifier les liaisons entre les formations technologiques et professionnelles et le monde économique, par l'intermédiaire des instituts universitaires professionnalisés (I.U.P.), des universités de technologie et des écoles d'ingénieurs. Le schéma des services collectifs doit aussi préciser les conditions de mise en œuvre de la politique de la recherche, **en définissant notamment les objectifs de répartition géographique des emplois de chercheurs, d'enseignants-chercheurs et d'ingénieurs participant à la recherche publique.** Il entre enfin dans ses missions de valoriser la formation continue.

**Le cadrage ministériel**, s'inscrivant dans ces dispositions législatives et les relayant, a consisté à fixer les conditions détaillées d'élaboration, au niveau régional et interrégional, du schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il a fait l'objet d'un document d'octobre 1998, signé du ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a prévu la mise en place d'un comité stratégique national, arrêté la composition des groupes de travail investis d'un rôle central dans la procédure, précisé leurs modes d'interaction et défini le calendrier de déroulement des opérations.

Les travaux préparatoires effectués sur ces bases ont permis au ministre de procéder à des arbitrages en mai-juin 1999. À partir de ces acquis, le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.D.T.), lors de sa réunion du 23 juillet 1999, a déterminé la répartition de la contribution financière de l'État aux contrats de plan État-région pour la période 2000-2006. Peu après, chaque préfet de région a reçu notification de l'enveloppe de financement d'État pour le contrat de plan (C.P.E.R.) en même temps qu'une lettre de mandat portant instructions pour engager la négociation de ce contrat avec la région et les autres collectivités territoriales.

## 2. Une construction dynamique du plan U3M

Ce dynamisme s'est vérifié tout au long du processus qui, régionalement, a comporté deux exercices : l'un de prospective, consistant en l'élaboration du schéma régional des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'autre de programmation, correspondant à la définition des actions à financer dans le cadre du contrat de plan État-région (C.P.E.R.).

### ■ ■ Le schéma régional des services collectifs

Pour l'enseignement supérieur et la recherche, sa conception et sa mise au point se sont effectuées avec diligence et un souci constant de concertation. Mais elles n'ont pas été exemptes de problèmes, les uns communs à l'ensemble des régions, les autres propres à certaines d'entre elles.

#### ■ *une procédure diligente et concertée*

Le schéma régional des services collectifs a été élaboré diligemment. Il est le fruit d'un travail dont l'IGAENR souligne quasi unanimement la qualité. Conçu dans un esprit de dialogue et de partenariat, celui-ci a été nourri d'échanges nombreux et suivis avec toutes les parties prenantes, notamment les présidents d'universités, les présidents de conseils régionaux et leurs représentants, les collectivités locales autres que les régions et les D.R.R. T. <sup>1</sup> Le recteur a joué un rôle moteur, même si le préfet de région – fortement secondé et bien souvent représenté par le S.G.A.R. <sup>2</sup> – était en première ligne. Cela s'est traduit dans plusieurs régions par une co-présidence, à la fois préfectorale et rectorale, de la réunion de lancement des opérations.

Par voie de conséquence aussi, le document final a été le plus souvent rectoral, même si, fréquemment, il s'est trouvé doublé d'un document parallèle émanant de la région. Dans ce dernier cas, le préfet de région a été conduit à constater les

- 
1. Délégués régionaux à la recherche et à la technologie.
  2. Secrétaire général aux affaires régionales.

convergences entre l'un et l'autre – situation la plus courante – ou à arbitrer leurs éventuelles divergences.

Quant au champ couvert, l'IGAENR note que les schémas régionaux des services collectifs respectent le cadrage législatif et ministériel, à deux réserves près.

La première est **qu'ils ne traitent pas de la question des personnels**, alors que l'article L. 614-2 du Code de l'éducation leur prescrivait de « définir les objectifs de répartition géographique des emplois de chercheurs, d'enseignants-chercheurs et d'ingénieurs participant à la recherche publique ».

La seconde défaillance constatée par rapport au cadrage général des opérations est que, si la plupart des académies ont pu dégager les grandes tendances de l'évolution de la démographie étudiante à moyen terme, en confirmant – sauf pour quelques académies méridionales – la stabilisation voire la décroissance des effectifs universitaires, elles se sont révélées dans **l'incapacité d'établir une projection fiable à échéance de 20 ans et de la traduire dans une redéfinition de la carte des formations à cet horizon**.

Le contenu même des schémas régionaux appelle un bilan contrasté, qui ne remet pas en cause la qualité du travail effectué.

Dans toute une série d'académies, le jugement porté est très positif. On note l'exhaustivité, la clarté et la cohérence du schéma adopté. Tel est le cas notamment pour Aix-Marseille, Amiens, Bordeaux, Nice, Poitiers et l'Ile-de-France.

A Aix-Marseille, l'opération a été saisie comme une occasion historique de fédérer des démarches universitaires jusqu'alors isolées. Sous l'impulsion du recteur, du préfet de région et du président du conseil régional, les trois universités se sont engagées dans une démarche de rapprochement pour rationaliser conjointement la carte universitaire locale et développer leurs complémentarités. Un comité d'harmonisation a été mis en place, qui a élaboré un projet de G.I.P. axé sur la conjugaison des politiques des trois établissements.

Dans quelques régions, le schéma est jugé un peu décevant. On lui reproche son relatif manque de précision, la fragilité de ses projections sur le long terme et des choix de priorité insuffisamment clairs. Il en va ainsi pour la Haute Normandie, la Basse Normandie et l'Alsace, où les protagonistes eux-mêmes

déplorent de n'être pas parvenus à établir un document plus convaincant.

■ *divers problèmes ont été rencontrés*

Plusieurs sont à signaler qui, tous, se rattachent à la préparation des schémas régionaux.

D'abord, dans certaines académies comme celle de Nantes, **la focalisation des travaux sur le seul enseignement public relevant de l'Éducation nationale a eu pour effet de donner une vision tronquée de la situation réelle de la formation**, puisque, dans ce type de régions, l'enseignement privé, l'enseignement agricole ou les formations par alternance ont beaucoup d'importance, séparément ou cumulativement. Il aurait donc été opportun de les intégrer dans les analyses.

Par ailleurs, **les changements de responsables intervenus** en cours de procédure ont eu des conséquences perturbatrices sur le rythme et la continuité des travaux. Assez nombreux, ils ont concerné des recteurs, des préfets de régions, des S.G.A.R., des présidents de conseils régionaux, des présidents d'universités, des D.R.R.T., des chefs de service ou des chargés de missions.

En troisième lieu, **l'ambiguïté de la position du délégué régional à la recherche et à la technologie**, déjà signalée dans le passé, s'est vérifiée à l'occasion de l'élaboration des schémas régionaux des services collectifs. Celle-ci a fait apparaître l'extrême diversité du rôle joué par le D.R.R.T., allant d'une participation active voire décisive à l'établissement du dossier consacré à la recherche, notamment pour la mise en place des plates-formes technologiques, à un effacement dû à l'intervention exclusive du recteur, en passant par un traitement direct et complet du dossier qui, dans le cas de la Corse, a abouti à un différend avec le recteur, arbitré par le préfet de région. Cela confirme **l'intérêt de la proposition déjà formulée l'an dernier par l'IGAENR d'attribuer officiellement au D.R.R.T. la fonction de conseiller du recteur, sans modifier pour autant sa position statutaire** : ce qui clarifierait la situation <sup>1</sup>.

---

1. Voir le *Rapport général de l'IGAENR 2000*, la Documentation française, p. 191

Enfin, **l'association dans une même démarche globale de la préparation du schéma des services collectifs et de la négociation du contrat de plan État-région**, c'est-à-dire de deux exercices différents mais complémentaires, l'un prospectif, l'autre de programmation, **a entretenu une image de forte complexité** allant parfois jusqu'à l'insuffisance de lisibilité aux yeux d'une partie des protagonistes. C'est là un dernier et vrai problème à mentionner.

### ■ ■ Le contrat de plan État-région : deuxième volet de la démarche U3M

Le C.P.E.R. définit les opérations d'investissement à financer en matière d'enseignement supérieur et de recherche publics, avec leur coût et l'indication des contributions respectives de l'État, de la région et des autres collectivités.

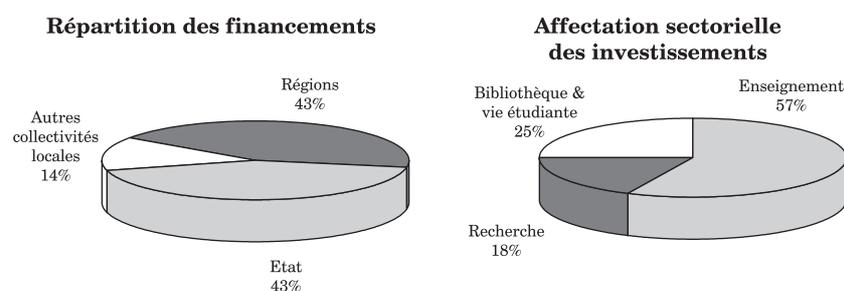
Ce contrat a été négocié, à partir du milieu de 1999, sur la base de la lettre de mandat adressée à chaque préfet de région, assortie de la notification de l'enveloppe de participation financière de l'État pour la période septennale à couvrir. Sa négociation a été menée auprès de la région, mais aussi des communes et de leurs groupements, plus rarement du département, par le préfet de région – en fait très largement par le S.G.A.R. – en association avec le recteur, en liaison également avec le D.R.R.T., les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et le directeur du CROUS<sup>1</sup>. La plupart des C.P.E.R. ont été signés – par le préfet de région et le président du conseil régional – au début de 2000 et les derniers dans le courant de cette même année.

Leur addition donne, pour les sept années 2000-2006, un financement global de 42,5 milliards de F., dont 18,2 à la charge du budget de l'État et 24,3 de participation des collectivités territoriales, assumée pour les 3/4 par les régions et pour le 1/4 par les communes – isolées ou groupées – et les départements. Sur ce total, 57 % vont à l'enseignement proprement dit sous la forme d'opérations de construction, d'extensions, d'aménagement et de rénovation, 25 % environ sont affectés aux bibliothèques et à la vie étudiante (restaurants, résidences, équipements sportifs, culturels et de loisirs), le solde, soit quelque 18 %<sup>2</sup>, allant à la

1. Centre régional des œuvres universitaires.

2. Dont 4 milliards apportés par l'État sur le B.C.R.D.

recherche. En diagrammes, ces chiffres se traduisent comme suit.



Aux contrats de plan État-régions viennent s'ajouter, sur la même période de référence, un apport unilatéral de l'État à hauteur de 7,5 milliards, dont 2,7 pour le plan de mise en sécurité poursuivant celui mis en œuvre de 1996 à 1999, 3,2 pour le campus de Jussieu, 1 milliard destiné à la réhabilitation du Muséum et 0,6 à la mise en place du musée du quai Branly.

Sur le fond, les C.P.E.R. appellent une série de remarques.

On observe d'abord **une forte cohérence d'ensemble entre les orientations inscrites dans les schémas régionaux des services collectifs et les actions financées en contrats de plan**. Cette convergence devait, il est vrai, aller de soi, dans la mesure où les deux étapes de la démarche U3M se sont succédé et emboîtées, faisant intervenir, pour l'essentiel, les mêmes protagonistes.

Une seconde observation est que **les contrats de plan État-régions ne traitent pas des questions de maintenance et de grosses réparations** : ce qui laisse planer la crainte que les universités – au moins certaines d'entre elles – n'aient pas les ressources suffisantes pour y faire face, comme elles en ont l'obligation légale. Dans le même ordre de préoccupation, l'engagement pris par l'État d'assurer le financement des travaux de sécurité hors C.P.E.R. – soit 6 milliards de francs, campus de Jussieu compris – peut conduire à s'interroger sur sa capacité à financer concurrentement tout ce qui lui incombe au titre des contrats de plan.

Par ailleurs, **les C.P.E.R. posent la question de leur exécution**, qui n'est pas à l'abri de relâchements, de négligences ou d'aléas. Ils peuvent appeler aussi des inflexions en cours d'application, si les évolutions constatées ne corroborent pas les prévisions initiales. C'est pourquoi l'IGAENR recommande **la mise en place de comités de suivi** chargés, au long de la phase de mise en œuvre septennale des contrats, de faire périodiquement le point sur les financements et les réalisations effectifs et de suggérer les adaptations rendues nécessaires, par exemple à la faveur d'une révision à mi-parcours qui peut s'avérer judicieuse. Le C.P.E.R. de Rhône-Alpes, dans le chapitre qu'il consacre à sa propre exécution, prévoit un dispositif de ce type, mais il s'agit là d'une initiative isolée.

On ne saurait méconnaître enfin **les tendances, préférences et interrogations des collectivités locales**, telles qu'elles sont apparues à l'occasion des négociations sur les contrats de plan. D'une manière générale, l'approche territoriale de ces collectivités est allée en s'accroissant : d'où l'intérêt qu'elles portent et la part croissante qu'elles ont prise au renforcement et à l'extension du maillage universitaire, notamment sous la forme de délocalisations et de créations d'antennes. Les régions, pour leur part, ont manifesté leur réticence à financer les restructurations et les réhabilitations universitaires, donnant la préférence à la prise en charge de réalisations plus « nobles » et à un financement accru de la recherche, du développement technologique et des formations innovantes ou professionnalisées : ce dont l'État a largement tenu compte par sa participation très majoritaire aux opérations peu prisées des partenaires régionaux.

Au-delà de ces questions de choix typologiques, il est apparu aux régions que la démarche U3M, à laquelle elles ont adhéré, tendait à perpétuer un procédé – inauguré avec le plan Université 2000 – s'apparentant à un transfert de charges.

L'implication massive des régions dans le financement des C.P.E.R. et l'intérêt grandissant qu'elles portent à l'enseignement supérieur et à la recherche ne peut que les conduire à poser la question de l'élargissement éventuel à ces matières de leurs compétences de décision, en partage avec l'État.

### 3. La nécessaire clarification du rôle de l'administration centrale et du recteur

Elle s'impose à l'évidence.

■ ■ **L'administration centrale** a souvent été perçue localement comme dirigiste, insuffisamment claire, coordonnée et réactive, et ce aux deux stades de gestation du plan U3M : celui de l'élaboration du schéma des services collectifs et celui de la préparation du contrat de plan État-région.

De nombreux exemples en témoignent. Ainsi, dans l'académie de Caen, on a découvert, au moment d'aborder la procédure de négociation du C.P.E.R. une décision ministérielle portant sur l'implantation d'une université de technologie à Cherbourg.

On note, par ailleurs, que vis-à-vis d'un certain nombre d'académies telles que celle de Bordeaux, la coordination a parfois laissé à désirer entre les différentes directions du ministère – en charge des enseignements supérieurs, des personnels enseignants, de la recherche et de la technologie – ainsi qu'entre celles-ci et le cabinet du ministre, les uns et les autres ayant demandé aux recteurs des informations déjà disponibles à l'administration centrale.

Trois faits de portée générale ressortent aussi d'une étude effectuée à partir d'entretiens avec les services centraux et rectoraux, sur la conduite des opérations U3M dans l'académie de Bordeaux. C'est l'importance croissante des commandes ministérielles passées à l'échelon académique. C'est, en conséquence, la difficulté pour celui-ci de mener à bien, dans les délais fixés, l'ensemble des travaux demandés. L'on constate enfin que, si les directions d'administration centrale ont sollicité les recteurs pour planifier, programmer, coordonner, elles ont consacré également beaucoup de temps à des dialogues directs avec les établissements, en procédant souvent de manière trop cloisonnée.

Ces pratiques demandent, bien sûr, à être corrigées à la faveur des futurs exercices de suivi, d'ajustement et de prolongement du plan U3M. **Il s'agit**, en particulier, **pour les**

**responsables des services centraux, d'être attentifs à leur propre coordination et à leur information mutuelle, ainsi qu'à l'envoi aux services académiques de demandes réalistes dans leur contenu et leur fréquence.** Il s'agit aussi d'éviter toute mise hors circuit des recteurs sur les sujets importants et sensibles.

### ■ ■ Le rôle du recteur chancelier des universités mérite une clarification similaire

Les recteurs se sont impliqués de manière décisive dans le montage du plan U3M. Bénéficiant le plus souvent d'une délégation préfectorale parfois élargie à la négociation financière – signe de la confiance que leur ont témoignée les préfets – ils se sont appuyés sur le dévouement et la compétence des services académiques (division de l'enseignement supérieur, ingénieur régional de l'équipement, chancellerie), de leurs conseillers techniques (directeur de CROUS, C.S.A.I.O.<sup>1</sup>) et des chefs d'établissement, au premier rang desquels les présidents d'université.

L'aboutissement de la démarche U3M implique une accentuation de leur rôle, compte tenu des suivis importants à assurer.

En particulier, l'IGAENR considère **qu'il est nécessaire d'introduire officiellement le recteur dans le processus d'élaboration et de suivi du contrat quadriennal de développement conclu entre l'État et chaque université**, alors qu'il en est pour l'instant écarté. En effet, bien que ce contrat se distingue du C.P.E.R. par sa durée beaucoup plus brève et par son objet qui est essentiellement de réguler l'évolution des formations et de mettre en regard les moyens humains et de fonctionnement appropriés, il lui faut être en cohérence avec le contrat de plan, le recteur, très bon connaisseur de ce dernier, étant bien placé pour y aider.

Mais cette redéfinition de son rôle implique à **l'évidence un renforcement significatif des services rectoraux**, actuellement très chargés, y compris par la requalification d'un certain nombre d'emplois dédiés, dans les rectorats, à l'enseignement supérieur.

---

1. Chef des services académiques d'information et d'orientation.

Au total, le plan U3M appelle un jugement très positif. Il garantit à l'enseignement supérieur, pour ses activités de formation et de recherche, de disposer, à moyen puis à long terme, des infrastructures, locaux et équipements qui lui seront nécessaires, en fonction de son évolution prévue et souhaitable. Construction non figée, il est voué à des ajustements nombreux, en cours d'exécution des actuels contrats de plan puis lors de l'élaboration des plans qui leur succéderont : le tout selon des procédures à affermir et clarifier. Il pose aussi la question d'une éventuelle inflexion des compétences d'attribution en matière universitaire, s'agissant, notamment des régions dont l'apport financier est considérable.

### **Préconisations essentielles**

- Veiller à ce que le schéma régional des services collectifs définisse, à l'avenir, les objectifs de répartition géographique des emplois affectés à la recherche publique. Veiller aussi à ce qu'il intègre une redéfinition, sur le long terme, de la carte des formations, assise sur une projection fiable de l'évolution de la démographie étudiante.
- Prendre en compte dans les analyses l'enseignement privé, l'enseignement agricole et les formations par alternance, s'agissant des régions où ils ont une réelle importance.
- Introduire les questions de maintenance et de grosses réparations dans le cadrage des C.P.E.R.
- Mettre en place des comités de suivi de l'exécution des C.P.E.R.
- Obtenir des services centraux qu'ils soient attentifs à leur coordination mutuelle, à l'envoi aux services académiques de demandes réalistes dans leur contenu et leur fréquence et à l'association des recteurs aux choix concernant des sujets importants et sensibles.
- Affirmer le rôle du recteur, notamment en l'introduisant dans le processus d'élaboration et de suivi du contrat quadriennal de développement conclu entre l'État et chaque université.

## Un usage délicat du droit et de l'éthique

L'enseignement supérieur est soumis, en matière de droit et de déontologie, à des astreintes fortes et de plus en plus sophistiquées. Cela tient notamment à ce qu'il est à la pointe du savoir, de sa création et de sa transmission, à ce qu'il se situe à la charnière de secteurs d'activités essentiels tels que celui de la médecine et de la santé, à ce qu'il doit contrôler l'acquisition des connaissances, délivrer titres et diplômes et, dans certaines filières, faire œuvre de sélection.

L'ajustement aux exigences juridiques et éthiques est donc, pour lui, un impératif constant auquel il est d'autant plus délicat de satisfaire que les termes en sont progressivement renouvelés. L'IGAENR s'est attachée à savoir ce qu'il en était dans trois domaines significatifs ou spécialement exposés : celui des validations d'acquis professionnels donnant lieu à une application timide du droit en vigueur, d'ailleurs en pleine évolution, celui des concours de fin de première année d'études médicales marqués par de fortes tensions et celui des relations entre centre hospitalier universitaire et laboratoires d'université.

### **1. Un droit d'application frileuse : la validation des acquis professionnels (V.A.P.)**

Au titre des travaux sur thème, l'IGAENR a eu à connaître, en 2000-2001, de la validation des acquis professionnels, avec mission d'établir un constat des pratiques en cours et

d'en tirer des propositions d'amélioration, compte tenu du vote attendu du projet de loi de modernisation sociale élargissant le champ et la portée des dispositions en vigueur.

Pour mener à bien ses investigations et réflexions, l'équipe d'inspection a recueilli toutes les données disponibles au niveau de l'administration centrale, puis élaboré un questionnaire-type à l'issue d'une visite approfondie auprès de l'université Paris X. Nantie de cet instrument d'analyse, elle a étudié de près la situation dans neuf universités constituant un échantillon représentatif, ainsi qu'à l'I.N.S.A.<sup>1</sup> de Lyon et au C.N.A.M.<sup>2</sup> qui joue un rôle très important en matière de validations.

Le rapport déposé sur le sujet en avril 2001 traite de la validation des acquis professionnels à l'Éducation nationale à tous les niveaux de formation diplômante. Mais il n'est ici question que des développements qu'il consacre à l'enseignement supérieur où, à l'heure actuelle, se concentrent plus des 3/4 des validations prononcées annuellement.

Les enseignements qui s'en dégagent sont, en bref, les suivants.

### ■ ■ Le constat d'un droit composite, d'application contrastée et limitée

■ *le droit des validations est fait, pour l'essentiel, de quatre textes*

Le plus ancien est le décret du 16 mai 1975, dont la base légale est une loi du 10 juillet 1934. Il permet de délivrer **le titre d'ingénieur diplômé par l'État** (I.D.P.E.), sous condition de justifier de cinq ans de pratique professionnelle dans les fonctions d'ingénieur et de satisfaire à une épreuve d'entretien et de présentation d'un rapport. La procédure de délivrance s'appuie sur un réseau d'écoles habilitées – dont le C.N.A.M. – où siègent les jurys de sélection formulant des propositions de décision, transmises à un jury national qui prend, sur chaque candidature, la décision finale. Cette voie de certification reste étroite puisqu'elle débouche sur la délivrance annuelle d'une centaine de titres pour quelque 300 dossiers déposés.

- 
1. Institut national des sciences appliquées.
  2. Conservatoire national des arts et métiers

Le décret du 23 août 1985, propre à l'enseignement supérieur, procède, quant à lui, d'**une logique de reprise d'études**. Il donne la possibilité aux établissements de valider « les études, expériences professionnelles et acquis personnels en vue de l'accès aux différents niveaux de formation post-baccalauréat ». La décision incombe au chef d'établissement sur proposition d'une commission pédagogique composée d'enseignants.

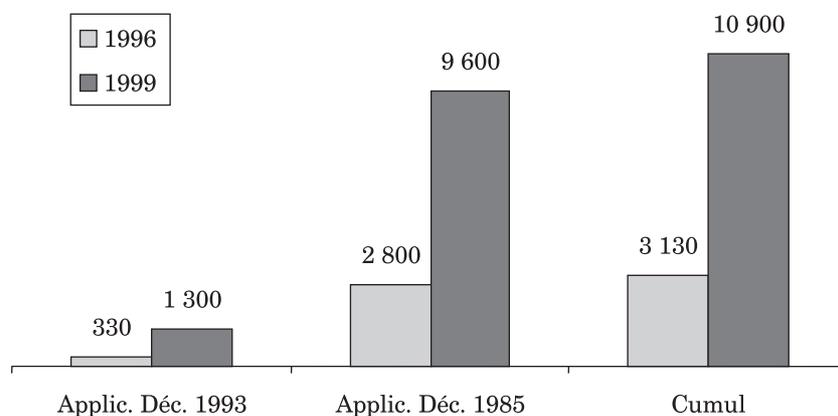
La loi du 20 juillet 1992 est différente de par son esprit même. Relevant d'**une logique de certification**, elle ouvre la faculté à toute personne qui a exercé pendant cinq ans une activité professionnelle en rapport avec l'objet de sa demande, de solliciter sa prise en compte comme justifiant **d'une partie** des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme de l'enseignement technique, professionnel ou supérieur. En pareil cas, un jury est chargé de se prononcer sur la base d'un dossier constitué par le candidat, en déterminant les épreuves dont celui-ci est dispensé en fonction des acquis validés.

Le décret du 27 mars 1993 a été pris pour l'application de cette loi dans les établissements d'enseignement supérieur. Il précise que celle-ci porte sur **tous les diplômes et titres nationaux**, mais qu'il ne peut être accordé de dispenses aux étudiants des disciplines médicales, paramédicales, odontologiques ou pharmaceutiques, pour les épreuves commandant l'accès contingenté à des poursuites d'études : ce qui vaut notamment pour l'examen de passage en 2<sup>ème</sup> année d'études de médecine, doté d'un numerus clausus. Le même décret indique la composition des jurys de validation, constitués d'universitaires et, le cas échéant, de professionnels pour les cursus qui conduisent à des diplômes technologiques ou professionnels. Il dispose que chaque jury statue au vu du dossier du candidat et, s'il le juge nécessaire, après entretien avec ce dernier.

Par rapport à l'état actuel du droit, le projet de loi de modernisation sociale, en cours d'examen, innove beaucoup. Il étend la procédure de validation – jusqu'alors limitée à l'activité professionnelle – aux **acquis de l'expérience**. Il la rend applicable à **l'ensemble des diplômes et certifications inscrits au registre des certifications professionnelles**. Il ramène de 5 à 3 ans la durée requise d'activité ou d'expérience professionnelle. Surtout, il ouvre **la possibilité d'obtenir par validation la totalité d'un diplôme** : ce qui n'était pas admis jusqu'ici, sauf dans le cas spécifique de la collation du titre d'ingénieur diplômé par l'État, en vertu du décret de 1975.

■ *une application contrastée et restreinte, malgré de sensibles progrès.*

Les V.A.P. ont connu, dans l'enseignement supérieur, une indéniable progression puisque, mis à part le régime particulier d'accès au diplôme d'ingénieur (I.D.P.E.), elles ont été multipliées par un coefficient de 3,5 entre 1996 et 1999, passant de 3 130 à 10 900. Sur ce total, l'accroissement en valeur absolue a été beaucoup plus fort pour les validations du décret de 1985 – portées de 2 800 à 9 600 – que pour celles du décret de 1993, passées de 330 à 1 300. Le graphique ci-dessous fait clairement ressortir les évolutions ainsi enregistrées.



Malgré le développement constaté, les V.A.P. restent à un niveau fort modeste au regard du nombre de diplômes nationaux annuellement délivrés. Cette discrétion est spécialement évidente pour la mise en œuvre du régime du décret de 1993 – dit « **système des dispenses** » – que les établissements utilisent beaucoup moins que celui du décret de 1985, dit « **système des équivalences** ». Les derniers chiffres disponibles montrent que, tous dispositifs cumulés, les validations portent à 20 % sur des diplômes de niveau I (3<sup>ème</sup> cycle), à 44 % sur des titres de niveau II (2<sup>ème</sup> cycle) et à 36 % sur des titres de niveau III (1<sup>er</sup> cycle). Le pourcentage des demandes rejetées oscille entre 20 et 25 %.

Globalement restreinte, la pratique des validations est aussi marquée de **fortes disparités territoriales**. Pour celles délivrées en application du décret de 1985, l'on a par exemple, aux

deux extrêmes, un groupe de 10 universités accordant chacune plus de 300 validations par an et un groupe de 10 établissements où moins de 10 V.A.P. interviennent annuellement. Des écarts et une concentration similaires s'observent pour les dossiers traités sur la base du décret de 1993, plus de la moitié des décisions positives étant prises par 10 % seulement des universités.

On ne peut, par ailleurs, que regretter **l'insuffisante lisibilité des processus de validation dans les établissements**. C'est ainsi qu'une partie des V.A.P. opérées discrètement au sein des composantes d'universités n'est pas portée à la connaissance des échelons centraux et reste donc en dehors des statistiques. Par ailleurs, la notification écrite, relativement courante pour les admissions par équivalence à un niveau de formation, n'est souvent pas prévue pour les dispenses d'épreuve, signifiées oralement aux bénéficiaires ou simplement reprises dans un document collectif. **Il y aurait déjà un réel progrès à sortir de ces pratiques informelles, en donnant systématiquement copie de la décision prise à l'intéressé directement et en la transmettant, parallèlement, à l'échelon central de l'université concernée.**

On ne peut méconnaître non plus la **persistance d'une certaine confusion entre les deux procédures de validation** en vigueur dans l'enseignement supérieur. En pratique, il n'est pas rare que les universitaires les utilisent simultanément sans se préoccuper de les distinguer selon l'objectif poursuivi.

Sur la teneur même des dossiers de candidature, le décret de 1993 et ses instructions d'application sont peu contraignants. A la différence de ce qui est prévu pour le second degré, ils fixent la composition du dossier-type sans définir de modèle national unique préédicté : chaque université a donc la possibilité de l'adapter à son mode de fonctionnement et aux spécificités des diplômes auxquels elle prépare. Au titre de l'application du décret de 1985, la liberté de conception du dossier est encore plus grande, les établissements ayant toute latitude pour en arrêter la présentation et le contenu.

Face aux marges de manœuvres qui leur sont ainsi reconnues, les E.P.C.S.C.P.<sup>1</sup> procèdent diversement. Certains ont adopté des règles communes à toutes leurs composantes : tel est

1. Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel : universités et grands établissements d'enseignement supérieur.

le cas du C.N.A.M. pour les validations du décret de 1998. Mais la plupart des universités ont laissé le soin à chaque composante de définir, pour elle-même, les exigences et configurations de dossiers. Cette formule conduit à une forte bigarrure. Une diversité symétrique se retrouve dans le recours variable des jurys à l'entretien avec les candidats. Le C.N.A.M. écarte cette pratique. Ailleurs, l'entretien vient éventuellement compléter les informations figurant au dossier : il ne mobilise généralement qu'un ou deux membres du jury qui jouent ensuite le rôle de rapporteurs du dossier en réunion plénière.

Au total, la pratique actuelle des validations d'acquis professionnels se caractérise par sa relative modestie et par la très large variété des modalités localement retenues. C'est sur ces bases que vont intervenir les nouvelles dispositions législatives en cours d'examen.

### ■ ■ La nécessaire préparation des établissements à l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale

Celle-ci va beaucoup innover, notamment en permettant **la prise en compte non plus seulement de l'activité mais de l'expérience professionnelle et l'acquisition intégrale de diplômes sur le seul fondement des validations d'acquis**, avec exonération éventuelle de toute épreuve.

Cette faculté de certification totale de savoirs acquis en dehors de l'université risque de se heurter au scepticisme, voire aux réserves, de la communauté universitaire.

Face à cette défiance, le ministère de l'Éducation nationale se doit d'user d'une stratégie progressive mais ferme. Il lui faut, notamment, **susciter une vraie réflexion sur l'adaptation des processus de validation aux différents diplômes existants**, alors qu'en la matière les travaux sont restés jusqu'ici insuffisants et exclusivement théoriques. Il serait opportun, entre autres, dans les secteurs à contenu professionnel affirmé, de constituer des groupes de travail avec les représentants des partenaires sociaux pour réfléchir à la composition des dossiers de demandes de certification visant tout un diplôme et non plus seulement des unités de formation isolées, ainsi qu'aux règles de l'entretien avec le candidat que la loi nouvelle

va systématiser dans le cas d'une telle demande de certification globale.

Il y a lieu aussi de **renforcer le pilotage d'ensemble des pratiques de validation par le ministère**, resté jusqu'à présent fort discret. Dans cette perspective, la mission d'inspection recommande **la mise en place d'un « observatoire des validations » permettant de confronter les caractéristiques des demandes et des résultats obtenus et de dégager des normes communes pour « labelliser » une V.A.P. de qualité**. Il serait judicieux aussi d'**instaurer des règles plus précises en matière de jurys de validation** puisque actuellement seules sont définies les conditions de désignation des membres autres que les enseignants-chercheurs et les enseignants : or beaucoup de jurys ne comportent que des enseignants. La présence de professeurs ayant une expérience d'enseignement à d'autres niveaux que celui du diplôme sollicité ou appartenant à d'autres universités pourrait être, par exemple, un moyen de mieux garantir l'objectivité des opérations.

Enfin l'autonomie du régime défini par le décret de 1985 devrait être réaffirmée par des instructions distinguant nettement les dossiers à produire à ce titre.

### ■ ■ La nécessaire amélioration du service de la V.A.P.

Un double objectif est à lui assigner : parfaire les procédures et rendre plus performante la gestion administrative et financière du système.

#### ■ *perfectionner les procédures*

Il convient, d'abord, de s'employer à mieux accueillir les candidats à validation pour les informer de l'intérêt de l'opération, des conditions à remplir et des formalités à suivre. Il est donc primordial qu'**un lieu d'accueil dédié aux V.A.P. soit identifié dans chaque établissement et connu des différents services** avec mission, pour ceux-ci, d'orienter les postulants vers cette cellule. Cette formule, mise en œuvre par exemple à Lille I et Lyon II, reste encore trop rare.

Il est important aussi, conformément aux instructions ministérielles, de **développer l'accompagnement** qui consiste à assister le candidat à validation dans la constitution de son dossier. Le C.N.A.M., pour sa part, assume cette fonction de manière particulièrement construite, le concours apporté au postulant se déclenchant à l'issue d'un long entretien avec un spécialiste du bureau de la V.A.P. du Conservatoire. En université, où beaucoup reste à faire, la réflexion est à approfondir en la matière. Dans nombre d'établissements, l'accompagnement incombe – sous une forme plus ou moins achevée – à un enseignant désigné, mais celui-ci est généralement membre du jury ou de la commission chargée de se prononcer sur la validation. Si cette pratique paraît pertinente pour l'accès à un niveau de formation, en application du décret de 1985, elle est plus contestable dans le cas d'une validation diplômante relevant du décret de 1993, au regard du principe d'indépendance et de souveraineté d'appréciation du jury. Il conviendrait donc, dans cette hypothèse, de bien distinguer les fonctions d'accompagnateur de celles de membre du jury ou de rapporteur.

**L'organisation même des jurys est perfectible.** A cet égard deux réglementations coexistent puisque, dans le régime défini par le décret de 1985, la décision de validation est prise par le président d'université sur proposition de commissions pédagogiques constituées d'enseignants-chercheurs, alors que, dans le dispositif du décret de 1993, cette décision relève d'un jury spécifique à chaque diplôme dont les membres sont nommés pour deux ans par la présidence parmi les enseignants-chercheurs et les enseignants. Mais cette distinction n'est pas partout respectée et il advient qu'une même instance se prononce sur l'ensemble des demandes, de telles pratiques étant évidemment irrégulières et donc à redresser. Sur la composition précise des jurys ou commissions, on rencontre les formules les plus diverses. Celle, appliquée par certains établissements, du **jury élargi à des enseignants d'autres universités ou d'autres disciplines que celle de la formation ou du diplôme postulé est à encourager** car elle réduit les risques de dérives ou de disparité entre composantes.

Surtout, il **importe de sortir de la confidentialité par un travail de communication de grande envergure sur les validations.** Jusqu'ici seules ont été éditées une plaquette émanant de la direction des enseignements supérieurs et

une brochure intitulée « faire valider ses acquis professionnels », qui n'ont reçu qu'une diffusion restreinte et s'adressent à des lecteurs déjà avertis. Sur le plan national, il est nécessaire d'aller plus loin et de développer une politique de communication soutenue visant le grand public, à la faveur de la loi de modernisation sociale, qui va consolider les V.A.P. et en étendre notablement la portée. Mais une campagne nationale n'a de sens que si les établissements d'enseignement supérieur – comme les académies – sont associés à sa préparation et la prolongent localement par des campagnes complémentaires empruntant tous les canaux de diffusion pertinents (notamment professionnels) et précisant les adresses des centres de validation.

■ *une gestion administrative et financière à faire progresser*

L'organisation administrative du service de validation dans les établissements revêt des formes très variées dont aucune ne saurait être érigée en modèle. Dans les E.P.C.S.C.P. qui fonctionnent selon un mode centralisé, le service de formation continue joue souvent un rôle essentiel. C'est le cas pour de nombreuses universités – telles que Paris X et Montpellier II – et pour le C.N.A.M. où a été créé un bureau de validation des acquis regroupant cinq spécialistes à temps plein. Dans les établissements à organisation décentralisée, la validation relève des composantes comportant les filières ou préparant aux diplômes concernés, mais avec des atténuations éventuelles telles que le maintien d'un dispositif commun d'accueil, de contrôle ou de régulation.

Au-delà de cette diversité, le développement de la validation dépend assez largement de la stratégie affichée. Or, celle-ci, dans nombre d'établissements, est peu lisible et demande à être précisée et affirmée. **Le pilotage des V.A.P.**, souvent confié à un membre de l'équipe présidentielle, **devrait dépasser les seules questions d'organisation des procédures – auxquelles il se limite trop fréquemment – et s'intéresser à la définition d'objectifs**, comme l'ont compris certaines universités qui voient dans la validation un instrument de conquête de nouveaux publics et qui l'assortissent de mesures favorables aux reprises d'études. En la matière, on ne saurait omettre deux moyens d'action : **la négociation du contrat quadriennal**

**entre l'État et l'établissement et l'intervention du C.E.V.U.** <sup>1</sup>, qui peut jouer un rôle important à la faveur de l'examen des demandes d'habilitation de diplômes nationaux et de création ou de renouvellement de diplômes d'université.

Sur le plan financier, il convient d'abord de maintenir les dispositifs favorisant les innovations intéressantes et leur diffusion. Tel est le cas de la **démarche nationale d'appel à projets** qui, de 1998 à 2000, sous l'appellation commune de « concours Allègre » et en accompagnement d'un plan de développement de la formation continue en université, a conduit à sélectionner annuellement des projets innovants et à doter les établissements lauréats de moyens spécifiques en emplois et crédits. Cette procédure a eu un effet réel de stimulation en matière de V.A.P. Mais elle n'a qu'incomplètement joué son rôle dans **la diffusion des bonnes pratiques et des expérimentations réussies**. Cette seconde finalité est en revanche bien prise en compte dans les nouveaux appels à projets propres aux validations qui, de 2001 à 2006, doivent relayer les « concours Allègre », avec un financement à 45 % par le Fonds social européen et, pour les universités sélectionnées, une obligation de diffusion de leurs résultats et de leurs solutions.

Toujours sur le plan financier, **le ministère de l'Éducation nationale se doit de définir les principes qu'il souhaite voir appliquer en fait de tarification**. En pratique, si la procédure de validation du décret de 1985 ou du décret de 1993 est presque toujours gratuite pour le candidat, elle s'assortit du paiement de droits d'inscription en université conditionnant la délivrance du diplôme. Or les tarifs appliqués sont très différents selon que l'intéressé est orienté vers la formation initiale ou vers la formation continue, cette orientation relevant du libre choix de l'établissement. En formation continue, les droits sont généralement beaucoup plus élevés qu'en formation initiale. En outre, dans chacun de ces deux cas, ils donnent lieu à des pratiques très différentes d'un établissement à l'autre : beaucoup d'universités usent par exemple de barèmes nettement plus modérés pour les candidats isolés que pour ceux pris en charge par des organismes financeurs, tels que des entreprises. Il en résulte de fortes disparités de traitement selon les régions et les diplômes. Il semble donc légitime d'**ouvrir un**

---

1. Conseil des études et de la vie universitaire

**chantier de réflexion sur la question du maintien aux universités de leur faculté de libre orientation des postulants vers la formation initiale ou la formation continue.**

S'agissant des validations proprement dites, il est important pour chaque établissement d'en **cerner les coûts dans une perspective de saine gestion et d'affectation rationnelle de moyens**. Actuellement, en effet, nombre de tâches sont effectuées sur le potentiel existant, en crédits et personnels, sans que les charges correspondantes soient identifiées. Des réflexions sont en cours dans le sens indiqué : l'une d'entre elles est conduite pour les universités d'Ile-de-France sous la forme d'un schéma d'analyse des diverses étapes de validation et du temps qui leur est consacré. Sur la tarification même des V.A.P., la mission d'inspection estime que **le ministère devrait poser quelques principes quant aux actes à effectuer gratuitement ou à faire payer**. La gratuité paraît s'imposer pour les services d'accueil et d'information, aussi bien que pour la validation du décret de 1985 qui donne accès à un niveau de formation et entraîne, de ce fait, l'acquittement d'un droit d'inscription universitaire. En revanche, la question du remboursement des charges se pose pour la fonction d'accompagnement comme pour la validation du décret de 1993, surtout s'agissant de l'acquisition d'un diplôme complet, telle qu'elle sera autorisée par la nouvelle loi de modernisation sociale. Les droits qui seraient ainsi à acquitter pourraient être soit supportés par l'État, soit imputés aux candidats en contrepartie de l'économie de coût de formation réalisée par eux.

Les choix à effectuer sur les points qui précèdent sont à l'évidence politiques, mais le développement de la certification requiert qu'ils se fassent en toute clarté.

Il reste que l'amélioration du service des V.A.P. n'est pas le seul objectif à viser. Un autre, tout aussi important, est d'user du potentiel de modernisation qui s'attache aux validations.

**■ ■ La V.A.P. comme vecteur de modernisation**

Elle peut et doit l'être, dans la mesure où elle pousse à une adaptation des filières et diplômes et où elle constitue,

potentiellement, un instrument efficace de gestion des ressources humaines.

■ *moderniser filières et diplômes à partir de la V.A.P.*

C'est une condition du développement des validations, en même temps qu'une opportunité pour l'enseignement en général. L'action à mener à ce titre revêt plusieurs aspects.

Il y a lieu, d'abord, d'inviter les établissements à **utiliser, dans un sens favorable aux reprises d'études, les souplesses introduites par l'arrêté ministériel du 9 avril 1997** sur l'organisation de la scolarité, notamment la restructuration des parcours de formation en unités capitalisables, le découpage de ces unités par semestres avec faculté de réorientation à l'issue du premier semestre de DEUG, l'admission conditionnelle au niveau supérieur avec obligation de rattrapage et l'adoption – par les instances de l'université – d'un régime spécial de contrôle des connaissances en faveur des étudiants salariés admis en formation initiale. Dans le même esprit, il convient de mettre en œuvre l'article L. 613-1 du Code de l'éducation qui prévoit l'**adaptation des modalités de vérification des connaissances des étudiants inscrits en formation continue aux contraintes professionnelles qui sont les leurs**. Or beaucoup reste à faire sur ces différents points.

Développer les validations requiert aussi qu'on les **prenne en compte dans la définition des programmes d'enseignement et des diplômes** qui les sanctionnent, en les adaptant à la banalisation des reprises d'études, aux besoins d'individualisation des parcours et à l'évolution des professions révélée par les acquis validés. De ce point de vue, le dialogue avec les partenaires sociaux est éminemment souhaitable lors de la création ou du renouvellement d'une filière.

On ne peut méconnaître non plus le fait qu'une grande partie des diplômes délivrés en formation continue dans l'enseignement supérieur – 51 % en 1998 – sont des diplômes d'établissement. Or ceux-ci restent en dehors du champ officiel des V.A.P., qui se limite à l'acquisition des titres et diplômes nationaux. Ils n'ont d'ailleurs pas de valeur juridique hors de l'établissement qui les décerne, sauf s'ils ont été homologués par la commission nationale des titres et diplômes de l'enseignement

technologique. Il n'en reste pas moins **nécessaire de veiller, dans chaque université, à l'articulation et à la cohérence des diplômes nationaux et des diplômes d'établissement** pour éviter chevauchements et doublons, spécialement en ce qui concerne les licences professionnelles.

**L'articulation est également à rechercher avec les autres systèmes d'enseignement européen**, dans le cadre d'une concurrence internationale qui s'affirme, notamment en économie et gestion. Les larges possibilités de validation offertes par nos établissements, spécialement après l'adoption de la loi de modernisation sociale, peuvent en effet les rendre attractifs pour des étudiants de pays voisins.

**L'essor des V.A.P. implique encore qu'il soit mieux répondu aux demandes de formation des candidats.**

Dans cette perspective, il incombe aux établissements de favoriser l'accès aux formations initiales diplômantes des adultes bénéficiant de validations, en veillant à ce que l'organisation des études soit compatible avec leurs sujétions et en les affranchissant, entre autres, du cadre rigide de l'année universitaire : ce à quoi la semestrialisation devrait aider. Il apparaît par ailleurs intéressant de mettre en place – comme l'ont fait déjà certaines universités – de courtes formations aux démarches et techniques de validation, éventuellement ciblées sur des diplômes précis, à l'intention des candidats, des professionnels des V.A.P. et de responsables de ressources humaines. Dans le même esprit, les possibilités offertes par l'enseignement à distance sont à exploiter au mieux, à l'instar de ce que font déjà certains établissements.

■ *il faut enfin faire de la V.A.P. un outil de gestion des ressources humaines*

A cet égard, la situation actuelle n'est guère satisfaisante.

Peu d'employeurs utilisent, en fait, la validation. Mais ceux qui se sont investis dans la démarche de validation en soulignent les avantages. Il s'agit pour l'essentiel d'entreprises ou de branches qui ont passé des accords de partenariat avec le ministère, comme Air France, EDF-GDF ou Vivendi-Environnement. Certains établissements d'enseignement supérieur ont aussi conclu, à leur niveau, des accords de même type, à l'instar de l'université Lyon II, liée à la Caisse des dépôts par une convention de

portée nationale concernant les personnels d'encadrement du groupe.

De l'aveu des employeurs impliqués, le recours collectif à la validation représente un investissement lourd mais très rentable. Il permet de raccourcir les délais d'acquisition des diplômes dans des spécialités ou pour des qualifications dont les entreprises ont besoin. Il facilite l'ajustement entre emploi et qualification. Il porte les personnels à exercer les tâches qui leur sont confiées avec plus de maîtrise et de hauteur de vue. Il donne aux agents engagés dans la validation une vision plus globale et plus éclairée de l'entreprise, l'élaboration de leur dossier de V.A.P. les mettant au contact d'autres secteurs de celle-ci. Ces éléments conjugués diminuent les risques de conflits, concourent à faire progresser la productivité de l'entreprise et contribuent à améliorer son image de marque.

Mais **le développement des pratiques collectives de validation**, avec les avantages qui s'y attachent, **passer par la multiplication et l'approfondissement des partenariats entre formateurs et employeurs**. Pour y aider, il y a lieu de **valoriser les résultats déjà obtenus** en faisant connaître auprès des relais pertinents – tels que conseillers en formation continue, conseillers d'information et d'orientation, directeurs de ressources humaines – les entreprises ou fédérations ayant une démarche construite en la matière. Il convient également de **former des conseillers en formation continue** au démarchage en faveur des V.A.P., en mutualisant à leur intention les bons argumentaires sur les effets positifs que celles-ci peuvent avoir sur la vie et le fonctionnement des entreprises.

**Il importe, par ailleurs, que le ministère de l'Éducation nationale donne lui-même l'exemple en définissant et menant une politique de gestion des ressources humaines qui intègre la validation** comme élément fort. Or l'on n'y relève actuellement que des initiatives isolées comme celle prise par l'Université Strasbourg 1 au profit de ses agents de laboratoire non diplômés.

L'IGAENR recommande de se concentrer dans un premier temps sur des publics bien délimités, caractérisés par de gros besoins de formation et de qualification diplômante, tels que les personnels d'entretien et d'accueil et les bénéficiaires d'emplois-jeunes. Ces derniers, notamment, ont à préparer leur

insertion sur le marché du travail au terme de leur contrat ; leur projet de formation, assorti de validations d'acquis éventuels, est appelé à jouer à cet égard un rôle important.

Au total, la validation des acquis professionnels, dont l'enseignement supérieur n'a fait jusqu'ici qu'un usage discret, appelle un gros travail de promotion sur le double plan de l'amélioration de son fonctionnement et de sa diffusion, au service de la rénovation des diplômes et filières et de la gestion des ressources humaines. La loi de modernisation sociale, qui va en élargir le champ et la portée, ne peut qu'y pousser plus encore.

## **2. Un droit d'application tendue : les concours du premier cycle d'études médicales**

Ces concours sont une source persistante de difficultés, en raison de leur sophistication et de leurs enjeux. Ils suscitent des recours contentieux et obligent périodiquement à des validations législatives. Aussi le ministre de l'Éducation nationale a-t-il demandé à l'IGAENR d'identifier les points de vulnérabilité du système et de formuler, à son sujet, toutes propositions d'amélioration utiles. Cette mission a fait ressortir la complexité du droit en vigueur et la diversité de sa mise en œuvre. A partir de l'analyse de cas d'invalidation significatifs, elle a conclu à l'intérêt de prendre diverses mesures et précautions tendant à assurer plus de sécurité dans ce dossier très sensible.

### **■ ■ Un droit complexe, générateur de diversité**

Le principe même de l'examen contingenté – c'est-à-dire, en fait, du concours – est posé, pour le passage de première en deuxième année d'études médicales, odontologiques et pharmaceutiques, par l'article L. 631-1 du Code de l'Éducation. Il ressort de ce texte que les ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur arrêtent pour chaque année, après avis des comités de coordination hospitalo-universitaires, le nombre d'étudiants à admettre en deuxième année, sur le plan

national et par université. Ces contingents sont fixés en fonction des besoins de la population, de la démographie des professions considérées, des corrections à apporter aux inégalités géographiques et des capacités des centres de formation. Pour les étudiants engagés dans les études médicales proprement dites – hors pharmacie – le classement en rang utile, donc dans le contingent défini, permet aux lauréats d'opter entre la médecine et l'odontologie. Le nombre de candidatures possibles est limité à deux, sauf dérogations exceptionnelles accordées dans la limite de 8 % des places annuellement offertes.

Les règles générales applicables au concours sont énoncées dans l'arrêté ministériel du 18 mars 1992 relatif à l'organisation du premier cycle des études médicales. Il en résulte que les épreuves se déroulent en deux sessions : l'une en janvier-février, l'autre en mai-juin. Uniquement écrites, elles portent sur 4 modules obligatoires et sur deux autres modules choisis par l'université parmi les enseignements de première année d'études médicales. Certaines épreuves sont à caractère rédactionnel et assujetties, en conséquence, à double correction : il en va obligatoirement ainsi de celle de sciences humaines et sociales. Les autres épreuves revêtent la forme de questionnaires à choix multiples (Q.C.M.) ou de questionnaires à réponses ouvertes et courtes (Q.R.O.C.). Mais toutes sont de courte durée, d'une heure à une heure et demie, requérant une excellente mémoire et une grande célérité de plume.

Dans le cadre ainsi fixé, chaque université choisit, sur proposition de l'U.F.R. concernée, les modules sur lesquels portent les épreuves de classement et les coefficients attachés aux modules. Il revient aussi à l'université en vertu de l'article L. 613-1 du Code de l'Éducation, de définir, avant la fin du premier mois de l'année d'enseignement, les modalités de contrôle des aptitudes et d'acquisition des connaissances applicables aux sessions d'épreuves de janvier-février et mai-juin, celles-ci ne pouvant être modifiées en cours d'année. C'est enfin à l'U.F.R. spécialisée qu'il appartient d'organiser le concours dans tous ses aspects.

La large autonomie finalement laissée aux établissements se traduit, de l'un à l'autre, par une grande diversité de modes d'évaluation des candidats. Mais celle-ci s'assortit de l'obligation de respecter des principes intangibles : l'égalité des candidats devant le concours, impliquant l'anonymat des

copies ; la stricte observance de la légalité, y compris des règles que l'université se fixe à elle-même ; le plein exercice de ses compétences par le jury.

Si la diversité des modalités d'évaluation est un des traits marquants du concours de fin de P.C.E.M. 1<sup>1</sup>, une autre de ses caractéristiques est la tension qui préside à sa préparation, à son organisation et à son déroulement. Ses enjeux individuels sont en effet considérables, du fait d'un contingentement rigoureux, de la stricte limitation du nombre de candidatures et de la tradition familiale qui s'attache souvent à l'exercice des professions médicales. Par suite, les procédures sont empreintes de fragilité et les risques contentieux sont élevés, comme le montrent les cas d'invalidation très représentatifs étudiés par la mission d'inspection.

### ■ ■ Enseignements à tirer de quelques cas d'invalidation significatifs

Trois cas typiques ont été analysés par l'IGAENR.

Dans le premier, deux épreuves ont donné lieu à litiges. Celle de physique et biophysique, dans sa partie « optique », comportait une erreur d'énoncé due à une faute matérielle de transcription, à savoir l'absence d'une donnée numérique empêchant de répondre à trois questions. Par ailleurs, l'épreuve d'anatomie se référait, pour trois questions, à des planches qui avaient été distribuées, en cours d'année, aux étudiants de l'un des deux sites de l'université et ne l'avaient pas été aux étudiants de l'autre site : ce qui créait une rupture d'égalité. La seule manière correcte de réagir aurait été de faire recommencer les deux épreuves litigieuses : ce vers quoi penchait le président du jury. Mais, à la suite d'interventions diverses et perturbatrices qui n'ont pas permis au jury de statuer avec la sérénité voulue, la décision a été prise d'attribuer aux étudiants l'intégralité des points afférents aux six questions faisant problème. Cette solution, juridiquement incorrecte, n'a pu qu'être sanctionnée par la juridiction administrative.

Dans une autre université, des candidats qui s'étaient fait communiquer une photocopie de leur composition en sciences

---

1. Premier cycle d'études médicales.

humaines et sociales se sont rendus compte, au vu d'une série d'indices matériels convergents, que leurs devoirs avaient été corrigés par un seul correcteur, le second se bornant à avaliser la note du premier. Cette atteinte au principe de double correction d'une épreuve à caractère rédactionnel, reconnue par le tribunal administratif, a entraîné l'annulation du concours. En l'espèce, le jury n'a pas vraiment joué son rôle, dont il ne mesurait d'ailleurs pas toutes les implications

Dans un troisième établissement, l'épreuve de génétique imposée aux candidats consistait en un Q.C.M. de 100 questions. Or pour six questions, l'on avait deux énoncés faisant doublon : l'un résultant d'une rédaction antérieure – abandonnée parce que peu claire, mais maintenue matériellement par inadvertance – et l'autre constituant la version corrigée. Trois autres questions étaient ambiguës dans leur formulation. En l'espèce, le jury a décidé de retirer les 9 questions litigieuses et de ne noter l'épreuve que sur les 91 questions restantes. Là encore, la seule solution juridiquement viable aurait été de recommencer l'épreuve de génétique dans son intégralité. Aussi le juge administratif a-t-il sanctionné, sur recours, la formule retenue par l'établissement en rendant un jugement d'annulation.

Les trois situations évoquées témoignent des difficultés que rencontrent l'organisation et le déroulement de tout concours, mais qu'exacerbe le caractère crucial du passage de première en deuxième année d'études médicales. Les cas abordés font ressortir la nécessité d'opérer avec la plus grande vigilance à toutes les étapes du processus. Leur analyse légitime les recommandations qui suivent.

### ■ ■ Propositions et recommandations

Avancées par l'IGAENR à l'issue de ses investigations, elles s'ordonnent autour de quatre axes.

Il est d'abord préconisé de **mieux former les acteurs au droit des concours**. Au-delà des trois exemples analysés, la mission d'inspection a en effet constaté que, dans bien des cas, les irrégularités commises résultaient de la méconnaissance par les intervenants des règles s'imposant à eux. Or le droit applicable en la matière est complexe. Il comprend, outre les textes déjà mentionnés, des dispositions spécialisées – telles que la

circulaire du 12 décembre 1995 sur les épreuves de classement de fin de première année d'études de médecine – ainsi que la législation et la réglementation communes aux examens et concours publics, qu'il serait trop long d'énumérer ici. Le corpus juridique en vigueur comporte aussi des principes généraux du droit : essentiellement celui d'égalité entre les candidats au concours – qui n'est qu'un corollaire du principe d'égalité devant la loi posé à l'article 6 de la Constitution – et celui de neutralité face aux convictions religieuses ou politiques des candidats. S'y ajoutent les règles édictées par l'université elle-même ou par sa composante médicale ou pharmaceutique, sur lesquelles l'établissement ne peut revenir en cours d'année universitaire, ni durant les épreuves qui jalonnent et clôturent celle-ci.

Une **formation minimale des membres du jury** apparaît donc nécessaire, portant à la fois sur les compétences de ce dernier, qui doivent s'exercer en totalité et sans possibilité de délégation – qu'il s'agisse du choix des sujets, de l'élaboration des grilles de notation, des délibérations, de l'établissement de la liste des lauréats, de la gestion des incidents et du maintien de l'ordre pendant les épreuves – et sur les obligations et procédures présidant à l'exercice de ces attributions : confidentialité, anonymat, tenue des fiches de notation, concertation en cas de double correction, collégialité des délibérés.

Les personnels de l'administration des établissements doivent acquérir aussi une connaissance précise du droit des concours. Dans la mesure où cette exigence est commune à l'ensemble des universités ayant une composante médicale, odontologique ou pharmaceutique, il semble très souhaitable que le ministère élabore **un document unifié d'assistance pouvant fournir les repères indispensables tant aux jurys qu'aux services administratifs**.

Une seconde préconisation de la mission d'inspection porte sur la **logistique**. Elle est de veiller à ce que les services chargés des concours dans les établissements disposent, au besoin par rééquilibrage interne, de moyens pratiques convenables pour assurer la sécurité des opérations. Cela suppose un personnel qualifié et suffisant en nombre, une gestion des délais réaliste – permettant notamment un débat du jury sur les sujets, la vérification de la faisabilité de ceux-ci et leur relecture – ainsi que la réservation, en temps utile, de locaux adaptés aux épreuves.

L'IGAENR recommande, en troisième lieu, une **adaptation des épreuves à l'enjeu du concours**. Celles-ci privilégient en effet, à l'excès, la capacité de mémorisation et la rapidité à répondre : ce qui est une source d'extrême tension, porteuse de fragilité, car la moindre faille incite au recours contentieux. Surtout, ces épreuves ne permettent pas d'apprécier vraiment l'aptitude des candidats à mener des démarches expérimentales et intellectuelles complètes, sur cas concrets, du type de celles auxquelles sont astreints les hommes de l'art. La mission d'inspection conseille d'infléchir les épreuves en conséquence. L'objectif devrait être, selon elle, d'en faire un instrument de mesure non seulement des connaissances théoriques requises, mais aussi des capacités d'observation, d'analyse et de raisonnement des candidats : ce qui suppose qu'elles soient assez longues pour en permettre l'expression. Du point de vue de l'enchaînement des opérations de sélection, il est suggéré que celles-ci puissent s'effectuer en deux temps : une admissibilité, puis une admission comportant un entretien avec le jury pour évaluer la détermination et les qualités humaines des candidats. Enfin, toujours selon la mission d'inspection, le nombre des épreuves pourrait être opportunément réduit.

En dernier lieu, il apparaît opportun de **désenclaver le concours**. Celui-ci laisse en effet démunis les candidats malheureux qui, pour la majorité d'entre eux, s'y sont préparés pendant deux années, correspondant à deux tentatives. Tel ne serait pas le cas si les connaissances acquises pouvaient être reconnues et valorisées dans une autre formation, ouvrant des possibilités de carrières alternatives. En ce sens, certains établissements ont, depuis longtemps, organisé une « reconversion » des étudiants non admis vers des préparations à des professions paramédicales ou à la gestion du système de santé.

Cette politique pourrait être élargie, au prix d'une modification de la finalité de l'année de P.C.E.M. 1, qui ne serait plus seulement, alors, un temps de préparation au concours, mais le socle d'autres formations, immédiatement utilisable pour l'engagement dans des voies universitaires ou professionnelles de substitution.

Ce qui est dit ci-dessus du concours de fin de première année d'études médicales vaut, *mutatis mutandis*, pour les autres concours organisés dans l'enseignement supérieur, voire pour nombre d'examens. Les difficultés rencontrées à son propos

ne sont en effet que la manifestation exacerbée de problèmes de caractère plus général, appelant des précautions et des réponses symétriques.

### 3. A la croisée du droit et de la déontologie : les prestations entre laboratoires universitaires et centre hospitalo-universitaire (C.H.U.)

L'inspection générale des affaires sociales et l'IGAENR ont été saisies conjointement de cette question pour ce qui concerne un grand C.H.U. de province et les laboratoires qui lui sont liés. Au cours de leurs investigations communes, menées sur le cas d'espèce, elles ont été conduites à faire une série de constats qu'il faut se garder de généraliser mais qui sont révélateurs des risques de dérive ouverts dans ce type de configuration.

Le premier est que **certains personnels médicaux de statut hospitalier-universitaire n'exercent pas d'activités pour le compte du C.H.U. auxquels ils sont cependant rattachés**, alors même qu'ils font partie de ses effectifs budgétaires. Cet état de choses revêt deux formes.

D'abord, quelques uns de ces médecins se consacrent, dans les laboratoires de l'université ou du C.N.R.S., à des activités de recherche fondamentale sans lien avec l'activité hospitalière quotidienne dont ils sont en principe redevables puisque, selon le décret n° 84-135 qui les régit, leurs émoluments hospitaliers sont dus au titre des fonctions qu'ils exercent pour le compte de l'hôpital.

D'autres de ces praticiens travaillent à temps plein dans des laboratoires universitaires où ils participent à la réalisation des analyses qui sont demandées à l'hôpital et lui sont facturées. Le centre hospitalier est alors amené à payer deux fois puisque les emplois des intéressés – comme leurs traitements – lui sont imputés sans contrepartie de service fait et puisqu'il acquitte, sur factures, le prix des analyses incluant le coût d'activité des personnes ainsi mises à disposition.

Dans les deux cas de figure évoqués, les personnels dont il s'agit sont pris en charge par le centre hospitalier sans que ce dernier reçoive, en retour, une compensation quelconque : ce qui est la caractéristique de **l'emploi fictif**.

Un second constat qui s'est imposé à la mission d'inspection est que **quelques biologistes engagés par l'université**, sur contrats à durée indéterminée, pour exercer dans des laboratoires de biochimie, **perçoivent annuellement, en sus de leur rémunération à temps plein, un nombre élevé de vacations hospitalières** – en moyenne un peu supérieur à 400 – que leur sert le C.H.U. Or ces vacations, dont chacune correspond en principe à une charge de travail de 3 h 30, représentent un service global proche d'un temps plein que les intéressés seraient bien en peine d'assurer puisque leur activité principale les absorbe entièrement. Il s'agit donc en fait de compléments de rémunération qui, pour n'être pas considérables compte tenu du taux modeste de paiement des vacations, n'en posent pas moins problème.

Le rapport conjoint de l'IGAENR et de l'IGAS relève en troisième lieu que **plusieurs personnes, rémunérées par les laboratoires de biochimie qui effectuent de très nombreuses analyses à la demande de l'hôpital travaillent en fait** non pas dans ces laboratoires, mais **aux côtés de chefs de service de médecine du centre hospitalier** qui sont eux-mêmes d'importants prescripteurs d'analyse : ce qui n'est pas d'une orthodoxie rigoureuse, notamment au regard des articles 5 et 24 du décret du 6 septembre 1995 portant code de déontologie médicale.

D'une manière générale il est souligné que, dans le cas étudié, il y a **une évidente surprescription d'examens biologiques**, notamment de chimie **et une facturation à niveau élevé des examens effectués**. L'une et l'autre tiennent sans doute pour une large part à ce qui vient d'être dit d'une organisation fonctionnant en circuit fermé, avec croisement de prestations et de services rendus.

En fin de compte, la situation décrite a plusieurs effets pernicieux. Elle revient à faire supporter des dépenses de recherche fondamentale par le système hospitalier alors que, normalement, celles-ci relèvent du budget de l'État ou de financements privés. Elle fait échapper les moyens ainsi mobilisés à toute évaluation de leur affectation. Par ailleurs, à travers le

gonflement en volume et le coût des prescriptions d'analyses biologiques – en particulier biochimiques – elle impose à l'hôpital et, par son intermédiaire, à la branche maladie de la sécurité sociale, un surcroît de charges important, venant en concurrence avec les besoins d'investissements et d'amélioration de fonctionnement du dispositif hospitalier.

Elle appelle donc un travail de correction progressive mais ferme. Elle doit inviter aussi à un effort de réflexion et d'assainissement les centres hospitaliers et les laboratoires universitaires qui, à des degrés divers, peuvent être le siège de pratiques bilatérales analogues ou voisines.





PARTIE

**La recherche  
publique : grands  
équipements,  
établissements,  
valorisation  
et développement**



Les services, institutions, établissements et organismes participant à la recherche entrent désormais dans le champ d'investigation de l'IGAENR, comme l'indique la dénomination même de celle-ci et comme il ressort de l'article 12 de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

Au titre de cette compétence et dans le cadre de ses travaux à thème, elle a procédé, conjointement avec l'Inspection générale des finances, à une étude des conditions optimales de mise en place, de gestion et, si nécessaire, de démantèlement des très grands équipements scientifiques qui tiennent une place croissante dans la politique de recherche et relèvent de plus en plus de la coopération internationale. Ce travail de réflexion s'est nourri de l'analyse d'un certain nombre d'expériences vécues, prises parmi les plus marquantes.

L'IGAENR a par ailleurs procédé, de concert avec le Conseil général des ponts-et-chaussées, à la première expertise d'ensemble de l'organisation et du fonctionnement d'un Établissement public à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.), à l'exclusion, bien sûr, de toute évaluation scientifique. Cette enquête, inédite dans son objet et ses modalités, a porté sur l'Institut national de recherche et d'études sur les transports et leur sécurité (I.N.R.E.T.S.), présentant la triple caractéristique d'être de dimensions limitées, de recouvrir de gros enjeux et d'être placé sous les deux tutelles de la Recherche et de l'Équipement.

Enfin, l'inspection générale s'est préoccupée du soutien des activités de recherche et de développement technologiques, visant à valoriser les acquis de la recherche fondamentale. Elle s'est penchée sur trois de ses aspects les plus importants, à savoir l'implantation dans les universités des futurs « services d'activités industrielles et commerciales » prévus par la loi sur l'innovation et la recherche, la gestion du « fonds de la recherche technologique » et celle des groupements d'intérêt public (G.I.P.) créés aux fins de valorisation.



## **Un sujet névralgique d'arbitrage : les très grands équipements scientifiques**

La multiplication des très grands équipements (T.G.E.) est une des caractéristiques de la recherche scientifique actuelle. Cette évolution – particulièrement évidente dans les sciences de la matière – s'accompagne souvent d'une augmentation de la taille et de la complexité des installations, se répercutant sur les coûts de construction et de fonctionnement.

C'est pourquoi les ministres en charge de la Recherche et de l'Économie et des Finances ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'IGAENR d'explorer ensemble le domaine des très grands équipements en vue de formuler, en la matière, des propositions d'approche et de méthode visant à l'efficacité et à une bonne maîtrise des coûts.

A ce titre, la mission d'inspection conjointe s'est attachée successivement à définir les très grands équipements et cerner leur problématique, à dégager de l'expérience acquise des éléments de démarche méthodologique pour le choix et l'élaboration des projets, à déterminer enfin les conditions à réunir pour optimiser l'implantation, le fonctionnement et, le cas échéant, la fermeture des T.G.E.

# 1. Une définition incertaine mais une problématique lourde

Au-delà d'une définition empirique, les très grands équipements recouvrent une extrême diversité de situations mais ont en commun une problématique lourde et complexe.

## ■ ■ L'absence de définition officielle

Bien que les très grands équipements fassent l'objet d'une enveloppe particulière au sein du budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D.), d'un montant de 4,6 milliards de F. en dépenses ordinaires et autorisations de programme en 2000, ils ne relèvent d'aucune définition officielle a priori. Tout au plus le conseil des grands équipements scientifiques les a-t-il caractérisés dans un rapport de mars 1996 comme des instruments dont le coût et l'importance pour la communauté scientifique justifient un processus de décision au niveau national et une programmation de financement pluriannuelle, avec un impact scientifique qui doit être au moins de niveau national, un coût de construction très généralement supérieur à la centaine de millions de F. et, pour la réalisation des plus imposants d'entre eux, l'obligation de passer par une coopération internationale.

A cela la direction générale de la recherche et de la technologie, dans un rapport de décembre 1997, a ajouté une nuance en indiquant que la notion devait s'étendre à des institutions et à de grands programmes internationaux constituant des ensembles cohérents.

**En fin de compte, on peut considérer qu'il y a très grand équipement lorsque l'on est en présence à la fois d'un budget autonome et généralement très important, d'un service mis à la disposition de l'ensemble des chercheurs des laboratoires publics et d'une communauté scientifique très impliquée autour de cette entité.**

## ■ ■ L'extrême diversité des situations

Il existe actuellement une quarantaine de très grands équipements recensés par le conseil supérieur de la recherche et de la technologie et classés par lui en huit domaines. Force est de constater, à leur propos, la variété de leurs missions, de leurs champs disciplinaires, de leurs cadres institutionnels de fonctionnement et de leurs logiques de développement.

**Globalement, on peut distinguer deux types de T.G.E. : ceux qui sont affectés en propre à un programme de recherche** – comme TORE SUPRA pour la fusion thermonucléaire contrôlée – et **ceux qui s'apparentent à une agence de moyens** à la disposition de l'ensemble des organismes publics de recherche, tels que les synchrotrons ou le centre de séquençage du génome humain.

La gamme des statuts est très diversifiée : l'on y trouve notamment des groupements d'intérêt économique (G.I.E.), des groupements d'intérêt public (G.I.P.) et des sociétés civiles. On observe aussi que certains T.G.E. sont nationaux, à l'exemple de TORE-SUPRA ou du GANIL<sup>1</sup>, d'autres européens, à l'instar du C.E.R.N.<sup>2</sup> ou de l'I.L.L.<sup>3</sup>, d'autres encore plus largement internationaux, tels que la station spatiale ou les satellites météorologiques.

Il est clair que les particularités des T.G.E. et la singularité de chacun d'eux rendent difficile la recherche d'un équilibre entre leurs contraintes propres et celles d'une vision globale de la politique de recherche.

## ■ ■ Une problématique lourde et complexe

Au-delà des situations particulières, elle comporte une série de facteurs communs.

Le premier est le flou relatif et l'instabilité affectant les structures de décision. Le ministère chargé de la recherche connaît en effet des changements fréquents d'organisation et de champ de compétences qui sont un élément de discontinuité.

- 
1. Grand accélérateur national d'ions lourds.
  2. Centre européen de recherche nucléaire.
  3. Institut Laue-Langevin.

Par ailleurs, la fonction de pilotage des très grands équipements par les organismes publics de recherche impliqués dans leur création et leur développement reste insuffisamment définie. En ce qui concerne enfin les grands conseils, on peut se demander quelle instance assiste avec objectivité le ministre de la recherche dans les décisions qui lui incombent en la matière. Une fragilité institutionnelle existe donc, limitant la capacité d'arbitrage entre les besoins concurrents des très grands équipements ainsi qu'entre les T.G.E. et le soutien courant aux laboratoires, dans le cadre du B.C.R.D.

En regard, les nombreux scientifiques utilisant ou appelés à utiliser chaque T.G.E. constituent de facto une communauté soudée, attachée à l'appareillage en question et portée à faire pression pour en obtenir la pérennisation, l'extension ou le remplacement en cas d'obsolescence.

Dans ce contexte, l'enveloppe budgétaire réservée aux très grands équipements – mis à part les installations à dominante technique telles que la station spatiale ou Météostat, en forte croissance dans les années 90 – s'est accrue de 27 % entre 1990 et 2000, alors que le B.C.R.D., dont elle fait partie intégrante, n'a progressé que de 22 % sur la même période. Cela pose la question de l'équilibre relatif à préserver entre les grands équipements et le soutien traditionnel aux unités de recherche.

Comme, en tout état de cause, l'accès aux T.G.E. est gratuit pour les équipes de recherche des organismes publics, universités comprises, les sommes consacrées aux très grands équipements constituent, pour partie, une subvention indirecte à ces équipes. La mission d'inspection recommande donc **la généralisation du recensement des temps d'accès aux T.G.E., dûment valorisés, des équipes utilisatrices.** Cette analyse est déjà faite, par le département des sciences chimiques du C.N.R.S. **Sa systématisation, recouvrant des enjeux financiers considérables, permettrait de lier la programmation des très grands équipements et la contractualisation de la recherche tant en université qu'avec les établissements publics spécialisés.**

Compte tenu de la complexité et de la lourdeur qui président à la mise en place et à l'utilisation des très grands appareillages, la gestation même de ces investissements impose beaucoup de rigueur et de méthode.

## 2. Les choix constitutifs de chaque T.G.E. appellent une démarche méthodologique rigoureuse

Le processus à suivre se dégage, pour partie *a contrario*, de la genèse de très grands équipements existants, dont neuf<sup>1</sup> ont donné lieu, de la part de la mission d'inspection, à des visites sur place et à une étude particulièrement attentive.

Cette démarche, partant de la naissance du projet de grand équipement, doit être faite d'arbitrages clairs suivis d'un pilotage de plus en plus précis de la préparation des opérations de construction.

### ■ ■ La naissance d'un projet de T.G.E.

L'idée première de l'implantation d'un très grand équipement revient, à l'évidence, à la communauté scientifique intéressée. C'est ainsi que la réalisation de l'Institut Laue-Langevin est partie de l'initiative de scientifiques de très haut niveau soutenus par leurs pairs : MM. Meier-Leibnitz, Niel et Horowitz.

Mais cette impulsion initiale n'est pas suffisante. Il faut qu'elle rencontre un soutien politique. Les spécialistes du rayonnement synchrotron ont dû, par exemple, attendre 25 ans – c'est-à-dire le milieu des années 1980 – pour obtenir l'instrument qu'ils avaient imaginé.

On doit, de toute manière, partir de décisions sans équivoque, soigneusement étayées.

1. Le Laboratoire pour l'utilisation du rayonnement électromagnétique (LURE), le Grand accélérateur national d'ions lourds (GANIL), l'Institut Laue-Langevin (I.L.L.), l'*European Synchrotron Radiation Facility* (ERSF), le C.E.R.N., Tore Supra, la flotte hauturière de l'IFREMER, le Centre national de séquençage (C.N.S.) et le Centre national de génotypage (C.N.G.).

## ■ ■ Nécessité d'arbitrages clairs s'appuyant sur plusieurs types d'expertises.

La mise en place d'un très grand équipement suppose une série de choix. Il est essentiel que ceux-ci soient effectués, dans l'ordre, par les autorités politiques, au premier rang desquelles figure le ministère de la recherche, dans le cadre d'une procédure clairement organisée portant sur le choix du projet lui-même, des coopérations qu'il appelle, de ses modalités de financement et de son site d'implantation.

### ■ *le choix du projet*

**Il repose sur des arbitrages à plusieurs niveaux au sein de la recherche.**

**Certains sont interdisciplinaires.** A titre d'exemple, le projet I.T.E.R.<sup>1</sup> sur la fusion contrôlée représente le même coût – environ 20 milliards de F. – que le L.H.C.<sup>2</sup> du C.E.R.N. L'un et l'autre peuvent donc être mis en balance. Mais le premier s'inscrit dans la perspective de la possible maîtrise d'une source future d'énergie, tandis que le second vise des avancées en connaissance pure, touchant à la prédominance de la matière sur l'anti-matière.

**D'autres arbitrages sont à opérer à l'intérieur d'une même discipline.** Il peut s'agir, par exemple, de prendre parti entre des utilisations diverses d'un appareil à construire ou de se prononcer sur la rénovation ou le perfectionnement d'un équipement existant, de préférence à un investissement nouveau : ce qui a été fait pour le GANIL, modernisé par l'adjonction du dispositif SPIRAL.

Il convient, en tout état de cause que la procédure de choix entre projets de T.G.E. soit formalisée. Elle passe par la **commande explicite aux organismes de recherche d'une étude de prospective sur les futurs grands équipements rendus nécessaires ou à envisager**, étant souligné que leur durée optimale d'utilisation est comprise entre quinze et vingt ans et que leur conception et leur construction s'étalent généralement sur une période de cinq à dix ans.

---

1. *International Thermonuclear Experimental Reactor.*

2. *Large Hadron Collider Project.*

Pour prendre parti, le ministère de la recherche peut opportunément s'appuyer sur des travaux d'experts indépendants, éventuellement étrangers. A ce titre, il dispose de viviers d'expertise importants, offerts notamment par l'Académie des Sciences, et le Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie (C.S.R.T.)

Une fois ses arbitrages effectués, il appartient au même département ministériel de les rendre publics et de les expliciter.

■ *le choix des coopérations*

**L'évolution actuelle des besoins en très gros appareils justifie que, pour leur construction et leur exploitation, la recherche de coopérations étrangères soit systématiquement envisagée et encouragée**, dès lors qu'il s'agit d'investissements avoisinant ou dépassant, à l'unité, 3 milliards de F. C'est d'ailleurs dans cette voie que, très souvent, l'on s'oriente désormais, comme en témoignent les projets LHC et ITER à large base multilatérale.

**Selon la même logique, l'implantation en France d'un T.G.E. devrait systématiquement s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale, confrontant l'apport escompté de l'appareil au potentiel déjà existant ou en cours de réalisation au sein de l'Union européenne.**

Toujours dans la même perspective, il apparaît souhaitable que, dans la mesure où des T.G.E. ont une dimension européenne, parce qu'ils associent plusieurs pays de l'Union, leur conception et leur exécution soient partiellement financées sur ressources communautaires. Il y a donc lieu de **faire évoluer en ce sens les fonds du programme cadre de recherche et de développement (P.C.R.D.) de l'Union européenne** qui méconnaît ce type de dépense.

Enfin, **si une solution strictement nationale est retenue pour la réalisation d'un T.G.E., les structures choisies ne doivent pas exclure la possibilité d'une participation étrangère ultérieure.** Il est satisfaisant, par exemple, que les navires de la flotte hauturière de l'I.F.R.E.M.E.R.<sup>1</sup> (GENAVIR) soient utilisés de plus en plus par les organismes de recherche d'autres pays.

1. Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

### ■ *le choix des financements*

Pour la réalisation de chaque grand équipement, il y a lieu d'établir successivement un **avant-projet sommaire** (A.P.S.) puis **un avant-projet détaillé** (A.P.D.), définissant successivement de façon globale puis très précise les prescriptions techniques à respecter et les financements à assurer.

L'A.P.S. comme l'A.P.D. appellent une validation par le ministère de la recherche et un arbitrage conjoint avec le Ministère des finances sur les aspects financiers de l'opération, le dépôt de l'A.P.D. étant le dernier stade où il reste possible d'arrêter le processus d'implantation d'un très grand équipement.

C'est en définitive aux politiques qu'il revient de prendre la décision de construire un T.G.E. **Le raisonnement financier préjudant à cette décision se doit d'embrasser toutes les contributions – d'État, européennes et locales – puisque le financement à assurer est en définitive supporté par les contribuables.**

### ■ *le choix du site*

La localisation d'un T.G.E. influe sur les modalités de sa construction et sur son coût. Ainsi la stratification des diverses couches de minerai a-t-elle imposé une déclivité de l'anneau du L.E.P. (grand synchrotron) du C.E.R.N., transversal à la frontière franco-suisse. **Il convient donc que le choix du site intervienne suffisamment en amont de la procédure pour qu'en soient évaluées toutes les conséquences : au plus tard au stade du dépôt de l'A.P.D.** D'ordre politique, il relève de la responsabilité première du ministère de la recherche, s'aidant d'un ensemble de critères mis en jeu pendant les études d'avant-projet, dont la prise en compte de l'environnement scientifique et technique. Ce choix intègre les considérations d'aménagement du territoire si l'équipement est à réaliser sur le territoire national, celles de politique internationale en cas de réalisation à l'étranger.

■ ■ **Autant que d'arbitrages clairs et rationnels, il est besoin d'un dossier fortement piloté, au contenu bien maîtrisé**

■ *la nécessité d'un pilotage ferme*

Les arbitrages incombant au ministère de la recherche impliquent une grande rigueur dans la préparation des décisions, sur deux plans : l'un scientifique et technique, l'autre juridique, administratif et financier. Ces deux aspects, liés, ne peuvent être traités de front par les mêmes personnes. Il apparaît donc opportun d'en charger **deux groupes distincts de travail et de suivi** fonctionnant en liaison régulière : ce que justifie l'expérience des plus récentes opérations réalisées, en cours ou en gestation.

Dans la mesure où les arbitrages à rendre incombent au ministère de tutelle, il est de son ressort de désigner les membres de ces équipes, en s'appuyant sur les propositions des organismes de recherche concernés. C'est aux deux groupes ainsi constitués qu'il revient, normalement, de rédiger l'avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé permettant aux décideurs d'effectuer les choix attendus aux différents stades de l'élaboration du dossier.

■ *la maîtrise du dossier, quant à son contenu*

Elle vise l'avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé, similaires dans la forme. Le second est beaucoup plus fouillé que le premier, car il est appelé à servir de cadre de référence pour la construction du TGE. Mais il **convient que, dès l'A.P.S., il soit procédé à une première évaluation financière du coût réaliste et aussi cohérente que possible avec les spécifications techniques et scientifiques envisagées.**

Tel n'a pas été le cas pour la plupart des équipements étudiés par la mission. C'est ainsi que la décision de création de l'Institut Laue-Langevin (I.L.L.) a été prise sans qu'aucune étude estimative n'ait été réalisée. Elle s'est fondée sur une évaluation financière effectuée 4 ans auparavant pour le compte de l'O.C.D.E. sur un projet similaire. Dix mois après la signature de la convention fondatrice conclue entre la France et l'Allemagne, les coûts de construction étaient réévalués à 60 % pour s'établir

en définitive à 106 % au-dessus de l'estimation initiale, les frais de fonctionnement étant, eux, rehaussés de plus de 23 %.

**Une prévision initiale solide s'impose donc, par rapport à laquelle les écarts observés aux stades ultérieurs d'avancement du dossier doivent être systématiquement expliqués.**

Il est par ailleurs légitime d'inclure dans les prévisions financières **une provision pour aléas** se situant entre un maximum de 10 % – marge prévue pour l'*European radiation synchrotron facility* (E.S.R.F.) – et un minimum de 5 %. Il y a lieu d'y ajouter **une réserve pour les coûts de recherche et développement liés à la conception et à la réalisation des équipements de pointe** que doit comporter l'installation. Il s'agit en effet de dispositifs qui se situent aux avant-gardes de la technologie et qui requièrent de longues mises au point entre scientifiques et industriels.

Parallèlement, **l'estimation des frais futurs de fonctionnement appelle une réflexion approfondie sur le personnel indispensable pour utiliser le T.G.E.** dans des conditions correctes, du double point de vue de la marche de la machine elle-même et de l'aide à apporter aux scientifiques pour procéder à des expérimentations. Dans le cas de l'E.S.R.F. par exemple, les divers documents, y compris l'avant-projet définitif, ont sous-estimé le personnel requis pour faire fonctionner et évoluer les lignes de lumière.

L'ensemble de ces données financières doit, bien sûr, s'assortir d'**un échéancier prévisionnel de construction et de mise en œuvre**, repris dans l'AP.S. et l'A.P.D. Celui-ci doit permettre de suivre avec régularité l'état d'avancement des travaux, d'assurer la compatibilité des besoins financiers avec l'évolution prévisible de l'enveloppe de ressources du ministère de la recherche et d'appeler les fonds selon un échelonnement approprié.

L'A.P.S. et a fortiori l'A.P.D. ont encore à explorer toutes les incidences environnementales du projet de très grand équipement.

A ce titre, il leur faut **prendre en compte les impacts industriels de la future installation**, notamment en termes d'alimentation électrique, de radioactivité, de cycle d'eau, de rejets divers, de traitement des déchets, de réchauffement ou de

résistance aux séismes. En fait, ces aspects n'ont pas toujours été correctement appréhendés. Ainsi la construction de TORE SUPRA, en matière d'énergie de fusion, a nécessité la mise en place d'une ligne électrique de 400 000 volts qui a accusé un retard de 18 mois par rapport au calendrier initial. De même, l'équipement SPIRAL du grand accélérateur national d'ions lourds (GANIL) a vu son entrée en fonction très longuement retardée faute d'un accord de la direction de la sûreté des installations nucléaires.

**La prise en considération de l'environnement scientifique** s'impose avec autant de force. Il s'agit, en particulier, de s'assurer une « clientèle minimale » dans le cas d'un T.G.E. dont la vocation est d'être au service d'utilisateurs extérieurs venant réaliser des expérimentations.

**Dans l'avant-projet définitif enfin, il est impératif d'inscrire la durée de vie prévisionnelle de l'installation**, qui doit faire l'objet d'une décision explicite du ministère de tutelle. Comme tout investissement scientifique, celle-ci a en effet un temps optimal d'utilisation au cours duquel elle constitue le dispositif technique le plus adapté aux expérimentations à effectuer. Passé ce délai, elle risque d'être technologiquement dépassée et indûment onéreuse. En même temps, les besoins scientifiques peuvent avoir considérablement évolué, quant à l'usage possible de l'équipement et aux priorités reconnues au sein de la recherche. L'un des exemples extrêmes que l'on peut citer à cet égard est celui de l'injecteur d'électrons ou de positons, le LINAC, du Laboratoire pour l'utilisation du rayonnement électromagnétique (LURE) qui, conçu dans les années 40, représente une véritable pièce de musée, avec un coût de maintien fort élevé.

Au total, l'élaboration de tout projet de T.G.E. relève d'une démarche cartésienne, ne négligeant aucun aspect et associant scientifiques et responsables administratifs, sous l'autorité du ministre de tutelle, investi du pouvoir de décision. La construction, le fonctionnement et le démantèlement d'un tel équipement sont soumis à des impératifs parallèles tendant à leur optimisation.

### 3. Comment optimiser la mise en place, le fonctionnement et la fermeture d'un T.G.E. ?

Les conditions à réunir portent sur l'organisation même des opérations de construction, la constitution juridique du T.G.E., la gestion des ressources humaines, l'exercice d'un contrôle permanent et le démantèlement programmé des installations.

#### ■ ■ L'organisation des opérations de construction

Une fois le projet arrêté, sur la base de l'A.P.D. comportant un échancier prévisionnel des travaux et des montages, il appartient à la chaîne hiérarchique de tutelle – c'est-à-dire au ministère de la recherche et, à un niveau inférieur, aux organismes de recherche concernés – de suivre la réalisation de l'équipement. En dessous, une équipe est directement chargée de l'exécution de l'opération, dont elle assure la maîtrise d'ouvrage.

Le ou les bailleurs de fonds du T.G.E. sont généralement représentés au conseil d'administration de la structure juridique servant d'assise à l'équipement : ce qui est pour eux un moyen de suivi efficace. Ainsi, dans le cas du C.E.R.N., la présence française au sein du conseil est-elle assurée par un scientifique et par l'ambassadeur de France en Suisse.

Au niveau national, il appartient au ministère de la recherche de suivre la construction du T.G.E. en organisant des rendez-vous réguliers avec les organismes bailleurs, sauf s'il est lui-même le bailleur comme c'est le cas pour le Centre national de séquençage (C.N.S.). Mais il n'a pas à se mettre en liaison directe avec l'équipe maîtresse d'ouvrage.

A l'achèvement de l'équipement, il est impératif que les organismes de recherche et le ministère demandent un bilan de la réalisation mettant notamment en regard les objectifs prévus dans l'A.P.S., ceux retenus dans l'A.P.D. et ceux finalement atteints.

De bout en bout, le pilotage ministériel, relayé par les organismes de recherche, doit rester équilibré : avec l'utilisation d'indicateurs, mais sans volonté de se substituer aux scientifiques ou aux utilisateurs. Il doit s'attacher, dès après la validation de l'A.P.D., à fixer les grandes orientations à prendre en cours de réalisation. Il lui revient aussi de veiller au respect des délais comme à celui des engagements scientifiques, techniques et financiers concernant l'opération.

### ■ ■ Le choix de la structure juridique d'assiette

La détermination de cette structure est une question cruciale qui conditionne en grande partie la pérennité et les performances du T.G.E. **Ce choix doit être effectué avant le commencement de la construction, pour permettre la passation des premiers marchés et offrir un cadre juridique aux personnels affectés à la future installation.**

En pratique, la structure à retenir doit répondre à deux objectifs.

Il lui faut d'abord **prendre en compte l'association des partenaires**, leur nature juridique, leurs exigences et leurs contraintes.

En ce sens, la formule du laboratoire associé – choisie pour le LURE – n'est pas optimale parce que strictement limitée à un partenariat avec des établissements publics français, notamment universitaires, alors que désormais, pour la plupart des grands équipements, la possibilité de participations européennes doit rester constamment ouverte.

Le groupement d'intérêt public, pour sa part, est une personne morale de droit public, soumise à un contrôle administratif strict peu compatible avec les variations de participations : ce qui compromet l'évolution des partenariats durant la vie de l'équipement.

Le groupement d'intérêt économique – régime sous lequel sont placés le GANIL et GENAVIR – présente l'inconvénient d'instaurer une responsabilité solidaire et indéfinie de ses membres : ce qui est difficilement acceptable pour les entités étrangères et pour l'État, les créanciers recherchant automatiquement ce dernier en cas de défaillance.

**Du point de vue de l'adaptation aux partenariats, c'est en définitive la formule de la société civile qui apparaît comme la plus adéquate.** Elle ne fixe en effet aucune règle particulière de distribution du capital entre les participants et elle répartit la responsabilité entre les associés au prorata de leur participation au capital : ce qui est recevable tant par l'État que par les organismes étrangers.

Outre le traitement satisfaisant des partenaires, la structure juridique à adopter doit répondre à un second objectif : celui de **permettre une gestion efficace comportant la faculté de recruter des personnels, de les doter d'un statut souple et d'organiser un contrôle de gestion performant.**

A cet égard, le groupement d'intérêt public est porteur de rigidités, parce que dérogatoire au droit privé. Les salariés embauchés y sont généralement considérés comme agents publics contractuels avec les contraintes corrélatives. En outre, si tous les partenaires sont publics au sein du G.I.P., s'impose la double obligation du contrôle d'État et de la présence d'un agent comptable.

Le groupement d'intérêt économique – à travers les expériences du GANIL et de GENAVIR – fait l'objet de critiques en raison de la gestion qu'il induit, jugée peu efficace en termes de pilotage du fait de la transparence générale choisie par les tutelles, avec administration directe du personnel et absence d'actifs immobilisés.

Quant à la constitution, extrêmement lourde, d'une organisation internationale, à l'image du C.E.R.N., elle ne peut être qu'une exception réservée aux cas où les enjeux sont du niveau inter-étatique et où les coûts dépassent les capacités financières des grandes ou moyennes puissances.

C'est dire que, **sous l'angle de la gestion, la formule de la société civile apparaît comme la plus pertinente** en ce qu'elle permet, notamment, d'organiser une activité à caractère civil, accessoirement commercial et de faire appel à des personnels propres, régis par le droit privé.

La plupart des directions rencontrées par la mission ont d'ailleurs exprimé leur préférence pour cette solution. Retenue au titre de l'Institut Laue-Langevin (I.L.L.), elle a pleinement réussi, également avec l'*European Synchrotron Radiation*

*Facility* (E.S.R.F.) où sa mise en œuvre est jugée très positive par le C.E.A. et le C.N.R.S.

Au sein de la structure juridique finalement choisie, il convient de mettre en place **une direction unique et forte** dont les attributions sont à préciser dans le statut ou la convention institutive. Il ressort en effet des visites effectuées par la mission que la présence d'un directeur ayant la confiance de l'ensemble des partenaires, disposant de réels pouvoirs de gestion et pourvu de qualités d'animateur reconnues est un atout important pour la réussite de l'opération.

**Un comité consultatif scientifique** est également à prévoir, son rôle étant d'établir les besoins scientifiques de la communauté, d'évaluer les programmes scientifiques et le travail des équipes. Les membres de ce conseil peuvent être désignés par le conseil d'administration, mais cet organe doit être indépendant des chercheurs permanents du T.G.E. Il est en outre essentiel qu'il rassemble des personnes d'horizons différents et qu'il comporte, dans le cas d'un équipement national, la présence de scientifiques étrangers en nombre suffisant, comme gage d'objectivité.

Dans un cadre international, il est souhaitable de fixer les règles statutaires de décision pour éviter le risque de blocage des institutions. C'est ainsi qu'on a été définis, pour le conseil d'administration de l'E.S.R.F., des principes de vote à la majorité qualifiée qui ont, depuis, essaimé vers d'autres T.G.E. européens.

### ■ ■ Une gestion des ressources humaines orientée vers un fonctionnement optimal

Les très grands équipements ont, en règle générale, à fonctionner en permanence ou sur des plages de temps extrêmement longues, avec la présence nécessaire, durant leur marche, d'opérateurs postés et d'agents de maintenance.

Ils appellent donc **un statut de personnel suffisamment souple**, permettant une telle continuité. Or cette condition est inégalement remplie pour les installations existantes. Ainsi le statut de fonction publique du personnel de LURE se prête-t-il mal à une utilisation intensive de l'instrument. Au GANIL, le problème a été résolu par l'affectation de personnels de type C.E.A. relevant d'un régime plus souple.

**Le statut du personnel gagne, par ailleurs, à être prévu dès le stade de l'avant-projet détaillé.** Il doit permettre la coexistence de plusieurs catégories de salariés : fonctionnaires ou agents publics en détachement ou en disponibilité, personnel propre de l'instrument, agents de droit privé éventuellement mis à disposition et, si le T.G.E. est international, personnels relevant de partenaires étrangers.

**Il est donc souhaitable, pour chaque équipement, de recruter un personnel permanent propre, doté d'un statut de droit privé adapté à l'utilisation attendue de l'installation.** Cette formule a, en effet, fait ses preuves. Le succès de l'I.L.L. et de l'E.S.R.F. doivent beaucoup, par exemple, à l'existence de ce type de personnel, garant d'unicité de gestion.

Mais **il convient, parallèlement, d'ouvrir des possibilités de détachement ou mise à disposition de spécialistes** intervenant pour des missions précises et dans des délais déterminés. Si les intéressés sont issus d'organismes publics, le détachement paraît préférable car il transfère à la structure ayant la responsabilité du T.G.E. la charge de leur gestion et de leur rémunération dans le cadre du statut applicable au personnel propre, en facilitant ainsi leur insertion.

**Les modalités de rémunération des agents doivent être fixées, elles aussi, dès l'origine, en ménageant la plus grande flexibilité possible,** par exemple sous la forme de primes individuelles à la performance. En règle générale, l'excellence est à encourager et reconnaître sur la base de procédures internes d'évaluation applicables à tous les personnels.

En revanche, **il faut proscrire tout engagement sur le futur éloigné qui rendrait difficile l'inévitable fin d'activité du T.G. E,** notamment la mise en place d'un régime de retraite spécifique échappant au droit commun.

### ■ ■ Un fonctionnement sous contrôle permanent

Ce contrôle passe d'abord par **la maîtrise du budget, lequel, pour constituer un moyen de pilotage efficace, doit traduire financièrement le plan d'action annuel, déclinant lui-même le plan pluriannuel d'exploitation de l'installation** établi par la direction et avalisé par le conseil

d'administration ou le conseil des associés. Cette exigence est d'ailleurs ressentie puisque la mission d'inspection a constaté que, dans la plupart des organismes visités par elle, des prévisions budgétaires sur 5 ans étaient produites et soumises à l'examen de l'organe délibérant.

**Dans le cadre budgétaire annuel, la tenue d'une comptabilité analytique** est un instrument incontournable du contrôle de gestion qui permet d'accéder à une connaissance effective des coûts du T.G.E., d'encadrer les projets d'investissement le concernant, d'établir des facturations d'utilisation et d'étayer, le cas échéant, des demandes de subventions auprès de l'Union européenne. Cette comptabilité vise à **l'obtention de coûts complets** prenant en compte toutes les charges directes et indirectes relatives à l'activité de l'équipement. Elle implique, en particulier, **une pratique rigoureuse de l'amortissement** du T.G.E., dans toutes ses immobilisations constitutives. Ainsi entendue, elle n'est pas mise en œuvre par les organismes que la mission a visités, réserve faite de l'I.L.L. et de l'E.S.R.F. qui appliquent des systèmes s'en rapprochant, avec imputation des dépenses sur la base de coefficients propres aux divers centres de coût.

Pour la vente à des sociétés privées de temps d'utilisation d'un grand équipement, la facturation devrait se fonder sur des coûts complets : ce que rend possible la comptabilité analytique recommandée plus haut. Dans la pratique, les tarifs appliqués se limitent le plus souvent à des coûts marginaux portant sur les charges de personnel et de fonctionnement directement liées aux expérimentations effectuées.

Il serait, certes, peu réaliste d'appliquer la tarification préconisée à la clientèle des laboratoires publics de recherche. Mais **la connaissance du prix de revient complet des services rendus à ces laboratoires par le T.G.E. est une information précieuse pour la tutelle. La synthétisation des données ainsi recueillies devrait en effet permettre au ministère de la recherche de mieux apprécier la structure des dépenses de recherche par grands domaines**, et d'en tirer d'utiles enseignements pour ses choix stratégiques en matière d'organisation et d'allocation de moyens.

Le suivi de la gestion doit encore porter sur les aspects juridiques et fiscaux.

**En matière fiscale**, le régime applicable dépend de la structure juridique choisie, étant observé qu'il est possible, en France, d'opter pour l'imposition des sociétés qui peut s'avérer intéressante par la souplesse qu'elle induit, dans la mesure aussi où le T.G.E. n'a pas vocation à réaliser des bénéfices. Il paraît par ailleurs nécessaire de revoir les modalités d'application de la T.V.A. à l'aune de la 6<sup>ème</sup> directive communautaire et de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : il n'est pas certain, en effet, que la T.V.A. soit due sur l'ensemble des subventions de fonctionnement, selon la pratique suivie à l'E.S.R.F.

**Sur le plan juridique**, lorsque la structure retenue place le T.G.E. dans le champ du Code des marchés publics et des directives européennes relatives à la concurrence, il est important de **prévoir le plus tôt possible l'existence et les modalités de fonctionnement d'une commission des marchés** respectant le cadre légal et de veiller ensuite à sa bonne marche ; la transparence des procédures est, dans tous les cas, à préserver.

Enfin, le grand équipement appelle **des procédures périodiques de contrôle et d'évaluation**.

Il s'agit, en premier lieu, de s'assurer du bon traitement des informations comptables et de la sauvegarde des intérêts des associés et de l'État, au prix de **contrôles internes** mais aussi **d'audits externes et d'investigations a posteriori prévues dans les statuts de l'organisme gestionnaire**. Ainsi, à l'I.L.L. et à l'E.S.R.F., des commissions d'audit sont-elles chargées de s'assurer de la rectitude et de la pertinence des comptes. Au C.E.R.N., ces vérifications comptables incombent successivement, pendant chaque période de six ans, à la Cour des comptes d'un pays membre. L'intervention des corps d'inspection de l'État peut également être sollicitée par la tutelle.

Le T.G.E. doit parallèlement faire l'objet, de la part d'experts incontestés, extérieurs et de préférence internationaux, d'**évaluations scientifiques régulières** portant sur la qualité des installations et sur le travail de recherche et d'expérimentation effectué grâce à l'instrument.

### ■ ■ La fin annoncée et préparée d'un T.G.E.

Il est toujours plus facile de construire un très grand équipement que de le fermer, son maintien en fonctionnement n'étant pas une finalité en soi et ne se justifiant que par la qualité et le volume des résultats scientifiques qu'il permet d'obtenir. Un contre-exemple est fourni à cet égard par le démantèlement sans cesse retardé de l'ensemble D.C.I. au Laboratoire pour l'utilisation du rayonnement électromagnétique (L.U.R.E.). La décision de fermeture, prise en 1987, devait prendre effet en 1992 avec la mise en service de l'E.S.R.F. Or, malgré le constat du caractère obsolète de l'appareil, réitéré de nombreuses fois depuis, il est envisagé d'utiliser cette machine jusqu'en 2006.

C'est pour éviter cette pérennisation que, **dès la mise au point du projet d'équipement, la durée de vie de l'installation doit être fixée** : ce qui n'exclut pas qu'au terme de ce délai, il soit procédé à une évaluation de l'utilité de la poursuite de son fonctionnement, comparativement aux autres solutions alternatives telles que la construction d'un nouvel instrument ou la participation à une opération internationale.

En tout état de cause, **le coût de réforme d'un T.G. E – représentant, selon les cas, un à cinq budgets annuels de fonctionnement – devrait donner lieu à une évaluation précise, indépendante et régulière, à l'intention des autorités de tutelle qui sont, le plus souvent, les financeurs du démantèlement.** Dans les faits, ce travail de prévision est inégalement effectué. Ainsi, pour le L.U.R.E., qui doit cesser son activité en 2006, l'impact financier et les modalités des opérations ne sont toujours pas connus. Pour les installations de l'Institut Laue-Langevin (I.L.L.), la dépense prévue dépasse 900 MF.

En raison de cette incidence financière, **les obligations des partenaires devraient être clairement identifiées**, pour prévenir le risque de litiges ultérieurs. Dans la réalité, l'on est souvent loin du compte. Ainsi, les responsabilités et charges des parties prenantes au démantèlement du synchrotron Saturne ne sont pas précisément définies, ce qui suscite un contentieux entre le C.N.R.S. et le C.E.A.

Enfin, **la cessation d'activité du T.G.E. devrait être financée durant l'exploitation de celui-ci, sous la forme**

**d'une provision spécifique ouverte annuellement** et calibrée aussi exactement que possible. A défaut, les partenaires peuvent être tentés de pérenniser l'équipement pour repousser son coût de fermeture à un horizon lointain. A défaut, aussi, on ne peut avoir d'appréciation claire des dépenses correspondantes, ni de lisibilité de ces dépenses dans la politique de recherche.

Au total, les T.G.E. tiennent une place croissante dans le paysage scientifique et dans la politique de la recherche, dans la mesure où ils concernent de plus en plus de domaines, favorisent l'interdisciplinarité, coûtent globalement de plus en plus cher et donnent lieu à des polémiques devenues très largement publiques comme celle qui s'est développée autour des deux projets de synchrotron, DIAMOND au Royaume-Uni et SOLEIL en France.

Aussi leur création requiert-elle des choix rationnels, même s'ils sont éminemment politiques. A cet égard, une programmation prospective s'impose à l'évidence, car il n'est plus possible de procéder au coup par coup. Dans ce cadre, les décisions créatrices sont à prendre selon une procédure formalisée, jalonnée d'arbitrages successifs visant à la détermination du projet, des partenariats et collaborations à réunir, des modalités de financement et du site d'implantation.

Les T.G.E. se doivent aussi d'être sans cesse plus performants, en raison de leur coût et du rôle qu'ils jouent dans la recherche. Cette performance passe par le choix d'une structure juridique appropriée, d'une gestion souple, d'une évaluation et de contrôles efficaces et réguliers. Elle implique également que la fin de chaque instrument soit programmée et encadrée.

Il reste que la conception, la construction et l'exploitation d'un très grand équipement doivent s'inscrire, de plus en plus, dans un cadre non plus seulement national mais européen, voire plus large encore. Les autres pays de l'Union européenne sont confrontés aux mêmes réalités économiques que la France ; le poids des T.G.E. ne peut y augmenter sans cesse. **Il paraît donc judicieux de mobiliser les différents partenaires de notre pays, selon des configurations variables, sur une vision claire et coopérative de la place des très grands équipements en Europe.**

## Recommandations

- Inviter les organismes de recherche à produire une étude prospective, régulièrement actualisées, sur les T.G.E. à créer, à faire évoluer ou à démanteler.
- Pour chaque T.G.E., procéder le plus tôt possible à des arbitrages clairs portant sur la définition du projet lui-même, des coopérations qu'il appelle, de ses modalités de financement et de son site d'implantation.
- Privilégier, d'entrée de jeu, la recherche de coopérations étrangères, en priorité européennes. Si une solution nationale est retenue, laisser ouverte la possibilité d'une participation étrangère ultérieure.
- Pour l'implantation de chaque T.G.E., établir successivement un avant-projet sommaire (A.P.S.) puis un avant-projet détaillé (A.P.D.). En confier l'élaboration, sous le contrôle des décideurs, à deux groupes de travail et de suivi distincts, respectivement chargés de l'aspect scientifique du dossier et de ses aspects juridiques, administratifs et financiers.
- Procéder, dès l'A.P.S., à une évaluation du coût de réalisation du T.G.E. Y ajouter une provision pour aléas comprise entre 5 et 10 % de ce coût, ainsi qu'une réserve pour les dépenses de recherche et de développement liées à la mise au point des équipements de pointe. Assortir ces estimations d'un échéancier prévisionnel de construction et de mise en œuvre. Affiner au maximum ces éléments dans l'A.P.D.
- Effectuer, parallèlement, une estimation des dépenses annuelles de fonctionnement en y indiquant les charges de personnel.
- Veiller au suivi permanent de la réalisation du T.G.E. par la chaîne de tutelle comprenant, sur le plan national, le ministère de la recherche, le ou les organismes de recherche concernés et, à la base, une équipe maîtresse d'ouvrage. Identifier et expliciter, régulièrement, les écarts entre prévision et exécution.
- Choisir, au plus tard avant le commencement de la construction, la structure juridique d'assiette : la société civile apparaissant comme la plus appropriée. Doter cette structure d'une direction unique et forte.

- Prévoir, dès l'A.P.D., le statut et les modalités de rémunération des personnels attachés au T.G.E., qui doivent être suffisamment souples pour permettre la coexistence de plusieurs catégories de salariés. Les rendre compatibles avec l'accueil d'agents en détachement ou sous forme de mises à disposition. Proscrire tout engagement sur le futur éloigné, pour ne pas hypothéquer la fin d'activité du T.G.E.
- Placer le T.G.E. sous contrôle permanent, par divers moyens convergents : examen et approbation du budget annuel, tenue d'une comptabilité analytique visant à l'obtention de coûts complets, audits externes et investigations a posteriori statutairement prévus, évaluation scientifique régulière du T.G.E. par les soins d'experts extérieurs, de préférence internationaux.
- Fixer, dès la mise au point du projet de T.G.E., la durée de vie de l'installation et le coût de sa réforme. Provisionner annuellement le financement correspondant, pendant toute la durée du fonctionnement du T.G.E.

## Le fonctionnement d'un établissement à caractère scientifique et technologique : l'I.N.R.E.T.S.<sup>1</sup>

Le ministre de l'Équipement et le ministre de la recherche ont, de concert, demandé au Conseil général des Ponts et Chaussées et à l'IGAENR de procéder à une inspection de l'Institut national de recherche et d'études sur les transports et leur sécurité (I.N.R.E.T.S.), organisme relevant de leur double tutelle, afin d'en étudier l'organisation et le fonctionnement, à l'exclusion de toute évaluation de ses activités scientifiques.

Cette mission présentait l'intérêt d'être le premier exemple d'une investigation systématique d'ordre administratif et managérial menée sur un établissement public à caractère scientifique et technologique (E.P.S.T.).

Pour en rendre compte, il y a lieu de préciser l'identité de l'établissement puis d'indiquer les principales observations et recommandations auxquelles cette inspection a conduit sur les trois grands thèmes de l'organisation et du management, de la conduite des activités scientifiques et de la gestion, qui sont en facteur commun à tous les E.P.S.T.<sup>2</sup>

1. Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
2. Les trois principaux étant, dans l'ordre, le C.N.R.S., l'I.N.S.E.R.M. et l'I.N.R.A.

## 1. Identité de l'Institut

L'I.N.R.E.T.S. est l'un des neuf E.P.S.T. actuels. Issu de la fusion de deux organismes de recherche préexistants, il a reçu ce statut d'un décret du 18 septembre 1985. Ses missions, définies par ce même texte, sont de procéder à toutes recherches et à tous développements technologiques relatifs aux systèmes et moyens de transports terrestres, de mener dans ces domaines tous travaux d'expertise et de conseil, notamment à la demande des administrations et services publics intéressés et de valoriser les résultats des recherches et travaux effectués.

En ressources humaines, l'I.N.R.E.T.S. compte 426 emplois, dont 160 de chercheurs (chargés de recherche et directeurs de recherche), 244 d'I.T.A. (ingénieurs, personnels techniques et administratif) et 22 d'autres catégories. S'y ajoute un volant d'une centaine de personnes recrutées comme non titulaires, à titre temporaire.

Enfin, sur le plan géographique, l'I.N.R.E.T.S. occupe quatre sites entre lesquels se répartissent ses 17 unités de recherche. Celui d'Arcueil rassemble la direction générale, les services centraux et 7 unités. Les trois centres de province, implantés à Lyon-Bron, Lille-Villeneuve d'Ascq et Marseille-Salon de Provence, regroupent respectivement 5, 3 et 2 unités. L'ensemble apparaît fortement dispersé.

## 2. Une organisation et un management posant question

Cela vaut pour la façon dont l'établissement s'acquitte de ses missions, pour sa démarche stratégique, son organisation fonctionnelle et son pilotage.

## ■ ■ L'I.N.R.E.T.S. dans l'accomplissement de ses missions

En la matière, les appréciations portées sont diverses. Les chercheurs de l'établissement estiment qu'ils ont à travailler dans les mêmes conditions que ceux du C.N.R.S. et des universités et que leur évaluation doit privilégier les critères de type universitaire. Ils ne veulent pas faire office de « bureaux d'études » pour les services de l'État.

Pour leur part, les directions du ministère de l'Équipement sont d'avis que, malgré la qualité de la plupart des personnels scientifiques de l'Institut, il n'existe pas, au sein de l'organisme, de pôles organisés et durables d'expertise dans la majorité des secteurs jugés par elles comme prioritaires et que l'I.N.R.E.T.S. ne joue pas le rôle qu'elles attendent dans la définition et le suivi des politiques publiques des transports.

Quant aux industriels et aux exploitants de services de transport, ils considèrent que l'Institut doit se tourner plus qu'actuellement vers les besoins de ses clients et constituer un réseau d'experts susceptibles d'apporter leurs compétences sur des questions spécifiques traitées par contrats.

Ces analyses révèlent un problème d'identité au regard des missions statutaires assignées à l'institution. Celui-ci paraît trouver ses sources dans plusieurs causes. La première est que les protagonistes ci-dessus mentionnés ne se parlent pas assez, ni sur la stratégie, ni sur la programmation des travaux de l'Institut. Un autre facteur explicatif des mutuelles insatisfactions constatées est la difficulté qu'ont les administrations centrales à formaliser leurs attentes.

Pour dissiper – ou réduire – les ambiguïtés présentes, la mission d'inspection émet plusieurs propositions.

Elle recommande que, dans un délai de deux ans, sous la conduite des ministères de l'Équipement et de la Recherche, **soit menée une réflexion associant les organismes de recherche, les services techniques centraux, les industriels et les exploitants, en vue de formaliser, à l'échéance d'une dizaine d'années, les grands axes de la politique de recherche, d'expertise et d'études en matière de transports, sécurité routière incluse.**

Il convient aussi que, rapidement, **chacun des directeurs compétents du ministère de l'Équipement et la direction générale de l'établissement se rencontrent pour arrêter les bases d'une concertation régulière, formalisée par une convention pluriannuelle précisant les attentes de la direction « cliente » en matière de recherche et d'expertise.**

### ■ ■ Une démarche stratégique effective mais à affermir

Les réflexions stratégiques ne sont pas récentes à l'I.N.R.E.T.S. puisqu'un premier projet d'établissement a été élaboré au titre de la période 1990-1993.

Un nouveau pas a été franchi avec l'adoption d'un plan stratégique fixant pour les années 1999-2000 les orientations scientifiques de l'organisme, qui a fourni les bases nécessaires à la préparation du premier contrat quadriennal liant l'établissement à l'État.

Ce contrat, signé en décembre 2000 entre les ministres de la Recherche et de l'Équipement et la direction générale de l'I.N.R.E.T.S., porte sur les quatre années 2001-2004. Issu d'un processus d'élaboration ascendant auquel les chercheurs de l'organisme ont activement participé, il a été négocié avec le ministère de la Recherche (direction de la technologie) et le ministère de l'Équipement, via la D.R.A.S.T.<sup>1</sup>

Sur le fond, le contrat quadriennal regroupe l'ensemble des activités scientifiques de l'établissement autour de **quatre axes stratégiques** qui sont : la sécurité routière, l'aide à la conduite, les réseaux et services de transport, enfin l'environnement dans ses rapports avec les modes et systèmes de transport.

Dans le cadre des grands secteurs d'investigation ainsi désignés, ou à leur croisée, le contrat définit **des projets fédérateurs de recherche**, au nombre de 13, dont le but est de faire coopérer plusieurs laboratoires sur des actions prioritaires d'intérêt commun, en mobilisant des compétences scientifiques diverses mais complémentaires et en renouvelant au passage les thèmes de recherche au sein de l'Institut. Chacun de ces projets,

---

1. Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques

assorti d'objectifs précis, est doté d'un groupe de pilotage et d'un animateur scientifique, chargé du travail de coordination entre les unités concernées.

Le contrat quadriennal prévoit par ailleurs un développement fort des partenariats avec les établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche, les réseaux de recherche et d'innovation technologique, les industriels et professionnels des transports et le réseau technique de l'Équipement. L'accent est spécialement mis sur le resserrement des liens avec le Laboratoire central des ponts et chaussées (L.C.P.C.), autre E.P.S.T., spécialisé dans les recherches sur les infrastructures routières et les ouvrages d'art.

Financièrement, le contrat comporte un seul engagement chiffré de l'État : celui d'autoriser, pour la recherche en sécurité routière, 18 recrutements supplémentaires sur la période de référence, dont 8 surnombres résorbables après 2004 sur les importants départs à la retraite attendus.

L'exécution même du contrat doit donner lieu à un suivi annuel, effectué au moyen d'indicateurs quantitatifs dont la liste est annexée au document.

Au total, le contrat quadriennal est, pour l'I.N.R.E.T.S., un instrument très important de clarification et d'orientation. Mais il présente aussi d'indéniables limites. C'est ainsi qu'il ne comporte pas d'engagement de l'État sur les dotations en crédits de fonctionnement et d'investissement. Il ne se raccorde pas non plus au 5<sup>ème</sup> programme cadre de recherche et de développement (P.C.R.D.) concrétisant la politique communautaire de recherche pour la période 2000-2006.

En définitive, la stratégie de l'établissement, dans la traduction qu'en donne le contrat quadriennal, demande à être encore affirmée et précisée, en même temps que mieux située dans son contexte national et européen. Les propositions déjà présentées plus haut, au titre de l'accomplissement des missions de l'I.N.R.E.T.S., vont en ce sens. La mission y ajoute deux recommandations spécifiques.

La première est, sur le plan communautaire, de **faire jouer à l'Institut un rôle d'influence dans la préparation des futurs P.C.R.D., via notamment la création d'un réseau européen des institutions de recherche sur les transports dont il pourrait prendre l'initiative.** La

seconde serait de **préparer, dans le courant de l'année 2002, un avenant au contrat quadriennal permettant de compléter et d'actualiser celui-ci à mi parcours, en associant étroitement les deux tutelles à la démarche.**

### ■ ■ Une organisation et un pilotage à refonder

« L'organisme est insuffisamment piloté » : telle est l'opinion qu'expriment la plupart des interlocuteurs de l'I.N.R.E.T.S., qui reconnaissent que l'établissement a beaucoup souffert de la discontinuité de sa direction générale, où quatre titulaires se sont succédé en cinq ans.

Pour en juger, la mission d'inspection s'est penchée sur l'échelon central et local, la direction scientifique, les unités de recherche, les conseils et les outils de management.

#### ■ *l'échelon central et local*

Au niveau central, l'équipe de direction – essentiellement constituée de la directrice générale, d'un directeur scientifique assisté d'une directrice des programmes, d'une secrétaire générale et d'un chef de service de la communication – souffre à l'évidence d'un certain manque de cohésion. Elle ne se réunit pas régulièrement pour échanger de l'information et définir la politique de l'établissement au quotidien comme à moyen et long terme.

La mission d'inspection considère donc que **la nouvelle directrice générale**, à la faveur des renouvellements récents ou en cours de l'encadrement supérieur, **devrait constituer autour d'elle une véritable équipe se réunissant systématiquement, à intervalles rapprochés, travaillant au service d'une stratégie, avec, pour chacun, des attributions bien identifiées, définies par des documents exprès et négociés et des objectifs annuels fixés contradictoirement. Elle devrait aussi être assistée d'un véritable adjoint**, doté de larges délégations et à même de la remplacer sans conteste : ce qui n'est pas le cas actuellement.

Quant au **secrétariat général**, dont l'efficacité n'est pas contestée mais qui a pris un poids jugé excessif du fait de l'instabilité de la direction générale, il est **à recentrer sur ses**

**missions de base** consistant à assister la directrice générale pour tout ce qui concerne les affaires financières, les ressources humaines, les questions juridiques et l'informatique de gestion.

Corrélativement, il serait **opportun de déconcentrer des responsabilités de gestion, en matière budgétaire, comptable et de personnels, sur les directeurs délégués des trois centres régionaux de l'I.N.R.E.T.S.**<sup>1</sup>. Ceux-ci n'ont en effet pour l'instant que des pouvoirs restreints, consistant à représenter l'établissement auprès des autorités régionales et locales et à gérer les services communs et logistiques implantés dans leur centre, au bénéfice des unités de recherche qui y fonctionnent.

#### ■ *la direction scientifique*

La fonction de directeur scientifique créée en 1998, est regardée comme indispensable et appréciée par la communauté des chercheurs de l'établissement. Quant aux quatre conseillers scientifiques – tous chercheurs à l'I.N.R.E.T.S. – qui sont chargés de l'épauler, pour de grands thèmes de recherche ou pour des actions spécifiques d'évaluation ou de relation avec les universités, ils ont, aux yeux de la mission, un rôle assez flou.

Il y a lieu, dans ces conditions, **d'actualiser la définition des responsabilités de la direction scientifique à laquelle il revient de conduire, à l'Institut, les réflexions sur la prospective scientifique et d'assurer le pilotage d'ensemble des unités de recherche**, en veillant à leur coordination. **Le rôle des conseillers scientifiques est également à redéfinir pour en faire, par grands domaines de recherche, de véritables adjoints du directeur scientifique** et les correspondants des partenaires extérieurs.

#### ■ *les unités de recherche*

L'I.N.R.E.T.S. compte 17 unités de recherche, dont 5 sont des unités mixtes constituées avec d'autres organismes.

1. La fonction est généralement exercée par un ancien directeur d'unité de recherche parvenu au terme de ses mandats successifs en cette qualité.

L'observation majeure qu'elles suscitent est que leur petite taille et leur dispersion sur le territoire conduisent à un isolement préjudiciable et à un risque de méconnaissance de ce que font d'autres équipes de l'établissement travaillant sur des sujets voisins, voire partiellement communs. L'histoire de l'organisme fait que 10 unités ont en face d'elles, dans un site distinct, une autre unité de l'Institut intervenant sur une thématique proche, avec le danger de doublons en résultant.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que, de l'avis des interlocuteurs rencontrés à l'Institut, la communication entre équipes laisse beaucoup à désirer. Pour infléchir positivement l'actuel état de choses, la mission avance plusieurs propositions.

Elle suggère d'abord **d'accroître la responsabilité et la marge d'autonomie des directeurs d'unités, au prix d'une formation insistant sur la dimension managériale de leurs fonctions.**

Surtout, à propos du nombre et de la répartition des unités de recherche, elle conseille **d'engager la réflexion sur trois démarches alternatives** pouvant d'ailleurs se combiner.

La première, la plus radicale, serait **la suppression graduelle des unités trop petites ou doublonnant avec d'autres**, qui s'accompagnerait, pour les personnels, de plans individualisés de mobilité thématique ou géographique programmés sur deux ou trois ans.

Une deuxième solution consisterait à **créer des regroupements d'unités à thématiques proches**, sous forme par exemple d'unités à plusieurs implantations, de fédérations d'unités ou de groupements de recherche (G.D.R.) : ce qui permettrait, dans tous les cas, de disposer d'une direction unique, assistée d'un comité scientifique où se retrouveraient les différentes composantes.

La troisième formule, la plus légère, serait **la systématisation de forums de discussion sur l'intranet entre spécialistes d'un même champ disciplinaire et la mise en place de séminaires annuels** où pourraient se rencontrer les chercheurs de l'Institut et leurs collègues étrangers.

### ■ *les conseils*

C'est, en premier lieu, **le conseil d'administration**, composé de façon classique de personnalités extérieures, de représentants de l'État et de représentants élus des personnels.

Le conseil scientifique, organe de réflexion, d'évaluation et de prospective scientifique, comprend pour sa part 13 membres dont 10 personnalités qualifiées nommées par les ministres de tutelle et 3 représentants élus des personnels de recherche.

Cette instance se consacre surtout à l'évaluation des unités de recherche, selon un rythme quadriennal, avec **l'inconvénient – à corriger impérativement – que les recommandations faites à l'issue d'une évaluation ne donnent lieu à suivi que lors de la suivante, soit quatre ans plus tard**, au prix d'une perte évidente de crédibilité.

Par ailleurs, **la participation du conseil scientifique aux travaux d'orientation et de programmation de l'Institut reste assez symbolique et gagnerait à être intensifiée.**

### ■ ■ **les outils de management**

L'établissement a souffert de la discontinuité de sa direction. Cela doit pousser sa directrice générale à user de plusieurs leviers managériaux.

D'abord, **la fixation d'indicateurs, amorcée dans le contrat quadriennal, devrait être généralisée au niveau des unités et des services**, avec mise en place d'un suivi des activités permettant, sans prétendre à une précision excessive, de connaître les temps consacrés par les acteurs aux divers types de tâches.

Sur le plan de la concertation et de la communication, on ne peut que souligner **l'intérêt d'une ou deux rencontres annuelles entre la direction et les présidents et vice-présidents du conseil d'administration et du conseil scientifique**. Par ailleurs, l'usage de la messagerie interne et de l'intranet est à systématiser et le plan de communication récemment adopté doit être mis en œuvre et développé.

### 3. Des activités scientifiques de qualité, mais à optimiser

De l'avis de la tutelle, des « clients » et des partenaires de l'I.N.R.E.T.S., les activités de recherche de l'établissement sont en règle générale de bon niveau, avec des points de faiblesse mais aussi des pôles d'excellence qui, pour l'essentiel, correspondent aux unités mixtes constituées bilatéralement avec d'autres organismes.

Mais elles laissent subsister d'importantes marges d'optimisation, comme il ressort de l'examen, par la mission, des divers aspects de la gestion scientifique que sont la programmation, l'expertise, l'évaluation, les partenariats et l'action internationale.

#### ■ ■ La programmation

La préparation du contrat quadriennal (2001-2004) entre l'État et l'I.N.R.E.T.S. est passée par l'élaboration d'un **programme pluriannuel**, issu d'une réflexion collective conduite par la direction scientifique sur les domaines prioritaires de recherche. **Son épine dorsale** est constituée par les **projets fédérateurs de recherche**, que l'on retrouve dans le contrat quadriennal et dont la vocation est de renforcer le processus interdisciplinaire et de décloisonner les approches. Chaque projet comporte des objectifs, des délais pour les réaliser (en général 3 ou 4 ans), la définition des produits et résultats attendus et l'indication des moyens à mettre en œuvre. La difficulté vient de ce que les unités de recherche détiennent les moyens et les potentiels humains de temps consacrés à chaque projet fédérateur, alors que le rôle de pilote incombe au chef de projet, sans prise directe sur les moyens. D'où **la nécessité, urgente, de préciser les rôles respectifs des chefs de projets et des responsables d'unités dans la réalisation des projets fédérateurs.**

Par ailleurs, **le suivi des programmes de recherche a tout à gagner, dans le prolongement de ce qui est prévu au contrat quadriennal, à la tenue d'indicateurs et de tableaux de bord impliquant la mise en place d'outils analytiques de mesure des activités.**

## ■ ■ L'expertise scientifique

Dans ce domaine, qui relève formellement de ses missions statutaires, l'I.N.R.E.T.S. possède un potentiel de compétence inégalable qu'il convient de mobiliser pour éclairer la stratégie et les politiques de la puissance publique et des entreprises françaises.

Certes, des progrès ont déjà été réalisés. Des synthèses ont par exemple été produites donnant l'état de l'art et des connaissances sur des sujets précis. Mais toutes procèdent de la bonne volonté de chercheurs réagissant à des sollicitations individuelles, sans procédure systématique de collecte des demandes, ni de recueil et de diffusion des réponses.

**La mission recommande instamment que l'Institut s'organise sur ce point**, en évitant la lourdeur et en assurant l'information des chercheurs sur ce qui, en fait d'expertise, est demandé, déjà traité ou en cours.

## ■ ■ L'évaluation scientifique

Celle des laboratoires, effectuée selon un cycle de quatre ans, est assurée par un comité d'évaluation spécialement constitué pour chaque unité de recherche, comportant trois membres du conseil scientifique et quatre personnalités qualifiées extérieures à l'établissement. Les critères utilisés sont classiques : ils portent sur l'excellence, la pertinence par rapport aux attentes institutionnelles et socio-économiques et l'efficacité au regard des moyens alloués. Le problème, déjà signalé, est que les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation font l'objet d'un suivi très différé, renvoyé en fait à l'évaluation suivante. D'où l'intérêt d'organiser, dans l'intervalle de deux évaluations quadriennales, un suivi régulier des recommandations formulées à la suite des évaluations d'unités, avec retour vers ces dernières des résultats de ce suivi.

**Il est par ailleurs essentiel que l'I.N.R.E.T.S. dans son ensemble puisse être périodiquement évalué par un panel d'experts en majorité internationaux** : ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici.

## ■ ■ Les partenariats

Après être resté longtemps dans un certain isolement, l'I.N.R.E.T.S. a noué une série de coopérations avec des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche publics. Cela s'est traduit par la création de cinq unités mixtes ou associées, respectivement avec le Laboratoire central des ponts et chaussées, l'École nationale des travaux publics de l'État et les universités de Lille I, Lyon I et Marseille-Méditerranée. Deux groupements de recherche ont également été créés avec le C.N.R.S. et deux autres sont en préparation (en acoustique et biomécanique).

Cette politique est confirmée dans le contrat quadriennal, avec volonté délibérée de l'amplifier. Mais **c'est tout spécialement avec le laboratoire central des ponts et chaussées (L.C.P.C.) qu'il apparaît souhaitable d'intensifier la collaboration**, les deux organismes intervenant dans deux domaines complémentaires, comportant de nombreuses interfaces : le génie civil et les transports.

**Deux voies s'offrent** à cet égard. La première serait **l'étude d'un rapprochement, voire d'une éventuelle fusion, des corps de fonctionnaires au sein desquels exercent les chercheurs des deux organismes** : ce qui faciliterait grandement la mobilité et les échanges mutuels. Un groupe de travail commun aux deux organismes et à leurs ministères de tutelle pourrait en être chargé.

Un autre sujet d'intérêt commun, à explorer, pourrait être **l'étude d'une localisation groupée des sièges et sites centraux des deux établissements**, par exemple à Marne-la-Vallée, offrant l'opportunité d'un rapprochement géographique avec l'École nationale des Ponts et chaussées.

## ■ ■ La valorisation

Elle est restée jusqu'ici fort discrète à l'I.N.R.E.T.S., avec il est vrai, depuis un an, trois dépôts de brevets et la création d'une jeune pousse, CITILOG, pour l'exploitation d'un logiciel.

Il demeure que le développement de la valorisation figure parmi les objectifs du contrat quadriennal et qu'il appelle, comme **première mesure, le recrutement d'un responsable de cette activité, chargé de proposer une politique à l'établissement.**

### ■ ■ L'action internationale

Elle reste largement de l'initiative des unités de recherche, avec un investissement fort et efficace de leur part dans les contrats européens proposés par l'Union européenne, puisque le taux de réussite de l'I.N.R.E.T.S. aux appels d'offres du 5<sup>ème</sup> programme cadre de recherche et de développement (P.C.D.R.) dépasse 36 %.

Un membre de l'équipe de direction joue à cet égard un rôle de veille et d'appui important. Il conviendrait de l'investir d'une mission plus large de pilotage d'une politique internationale de l'établissement tendant, notamment à faire de l'Institut un moteur de la mise en réseau des organismes européens de recherche sur les transports et leur sécurité.

## 4. Une gestion laissant subsister d'importantes marges de clarification et de rationalisation

L'observation vaut pour les ressources humaines mais aussi pour l'administration financière et matérielle de l'établissement.

### ■ ■ Une gestion des ressources humaine à rendre plus prospective et plus ouverte.

L'I.N.R.E.T.S. est confronté, à cet égard, à quelques problèmes lourds.

Le plus crucial est celui du renouvellement – autrement dit de la « jouvence » – des personnels de recherche. Leur pyramide d'âges, qui reflète la relative jeunesse de l'organisme et des deux entités qui l'on précédé, est telle en effet que jusqu'en 2004 les départs en retraite resteront marginaux, au rythme de trois environ par an, pour un stock de chercheurs de 160 : ce qui est un obstacle à la régénération des équipes, nonobstant la présence à l'Institut d'une centaine d'étudiants en préparation de thèse.

Un remède partiel à cette situation a été trouvé dans l'ouverture de huit emplois supplémentaires et dans l'autorisation, sur 2001, de huit recrutements en surnombres temporaires résorbables, après 2004, sur les sorties de corps qui s'accroîtront notablement : l'une et l'autre mesures étant inscrites au contrat quadriennal 2001-2004, au bénéfice de la recherche en sécurité routière. La mission d'inspection considère comme **nécessaire de poursuivre au-delà de 2001 les recrutements en surnombre, gagés sur les futurs départs en retraite, au prix d'une négociation à mener avec la tutelle et, par son entremise, avec le ministère de l'Économie et des finances.**

Un second problème, accentuant le premier, est celui de la très faible mobilité des chercheurs de l'I.N.R.E.T.S. vers des organismes tiers – E.P.S.T. ou établissements d'enseignement supérieur – et de la faiblesse des mouvements de sens inverse. Pour parvenir à plus de fluidité, la mission recommande **un recours accru à l'accueil croisé de personnels – sous forme de détachements, de mises à disposition, voire de placements d'universitaires en position de délégation – que les statuts des intéressés autorisent.** Il est conseillé aussi – comme cela a déjà été fait plus haut à propos des activités scientifiques – **de remettre sérieusement à l'étude le rapprochement, voire la fusion, des corps de chercheurs propres à l'I.N.R.E.T.S. et de ceux du Laboratoire central des ponts et chaussées.**

Une autre question essentielle est celle de l'évaluation individuelle des chercheurs. Celle-ci est en principe assurée par une commission de seize membres, dont huit représentants élus des personnels, quatre membres du conseil scientifique désignés par le président de cette instance et quatre experts désignés par la direction. L'évaluation, fondée sur l'examen du rapport d'activité et des travaux de chacun, ainsi que sur l'avis du directeur d'unité, s'effectue selon des critères normalisés regroupés en dix catégories. Mais, du fait de la composition sociologique de la commission, le critère académique – c'est-à-dire celui des publications dans des revues de référence à comité de lecture et de la participation à des colloques scientifiques – est très prépondérant. Il y a donc lieu de **corriger ce déséquilibre, en veillant notamment à la reconnaissance des fonctions d'expertise** pour l'instant trop négligées. Il est indispensable aussi de **renouer avec un rythme**

**régulier d'évaluations individuelles**, celles-ci étant, de fait, suspendues depuis deux ans.

S'agissant de la gestion de carrière des I.T.A., force est de reconnaître qu'elle n'est que modérément ajustée aux performances des agents. La mission préconise donc de s'attacher à **une approche plus qualitative**, avec généralisation de l'entretien annuel d'activité jusqu'alors pratiqué dans des unités et services volontaires et d'accorder un poids accru au mérite, notamment à l'exercice satisfaisant de fonctions de responsabilité, dans la dévolution des promotions et des indemnités, pour l'heure assez largement forfaitaire.

Enfin les vacances de postes, de chercheurs aussi bien que d'I.T.A., ne peuvent qu'interpeller les gestionnaires de personnel à l'I.N.R.E.T.S. Elles impliquent en effet, pour chaque emploi, un arbitrage entre son maintien dans l'unité où il s'est libéré et son redéploiement vers une autre unité. Pour les laboratoires, ce choix s'opère depuis peu sous l'égide de la direction scientifique. Mais il a tout à gagner à **la mise en place, en amont, d'une gestion prévisionnelle des recrutements tenant compte des priorités définies par le contrat quadriennal et le programme pluriannuel.**

Techniquement aussi, on ne peut que juger excessif le temps durant lequel les postes vacants restent non pourvus : souvent un an ou plus. D'où **l'intérêt de réduire les délais de déroulement des procédures de recrutement ou d'accueil en détachement.** En ce sens, l'organisation de concours communs avec d'autres organismes, tels que le L.C.P.C., quitte à définir des profils répondant aux besoins de l'I.N.R.E.T.S., pourrait être un élément de réponse à étudier.

## ■ ■ Une gestion financière et matérielle à consolider

### ■ *sur le plan financier*

L'I.N.R.E.T.S. présente des caractéristiques à souligner.

Son budget est préparé de manière claire et concertée. L'élaboration du projet commence par l'établissement d'une esquisse, globale et par composantes, se référant aux dispositions du contrat quadriennal. Celle-ci donne lieu à une discussion

approfondie avec le ministère de la Recherche (direction de la technologie) qui, après avoir procédé aux arbitrages indispensables entre les établissements scientifiques relevant du Budget civil de recherche et développement (B.C.R.D.), notifie, généralement en juillet, les moyens alloués à l'I.N.R.E.T.S. pour l'année qui suit. Ensuite vient une phase dite de « programmation » au cours de laquelle les besoins de chaque unité de recherche sont étudiés contradictoirement, avec la direction générale venant *in situ*, en même temps qu'est établi, pour le laboratoire considéré, le rapport annuel d'activité et que sont estimées les ressources à provenir des contrats de recherche. Les arbitrages finaux sont rendus par la direction générale au début de novembre, ce qui permet de présenter le projet définitif au vote du conseil d'administration à la fin du même mois.

Quant à sa présentation, le budget de l'établissement se subdivise en trois sections, la première consacrée aux charges de personnels, la deuxième à celles du siège et des services généraux, la troisième à celles des unités de recherche et aux opérations programmées donnant lieu à fléchage spécifique. En pratique, la structure budgétaire de l'I.N.R.E.T.S. est foisonnante et d'une exploitation malaisée, mêlant par exemple, au sein d'une même section, dépenses ordinaires et dépenses en capital. En outre, la nomenclature budgétaire est différente de la nomenclature comptable qui retrace l'exécution des dépenses et des recettes et préside à la reddition du compte financier. Il est en conséquence difficile, pour un exercice donné, de rapprocher ce compte du budget primitif et des décisions modificatives. **Il apparaît donc nécessaire de mettre à profit la rénovation d'ensemble engagée dans les E.P.S.T., dans le droit fil de la refonte de l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances, pour doter l'I.N.R.E.T.S. de nomenclatures budgétaire et comptable claires et harmonisées, assurant une meilleure lisibilité des documents financiers – tant budgétaires que comptables – et permettant un passage aisé des uns aux autres.**

En volume, le budget primitif pour 2001 ressort à 270 MF, couverts à 84,6 % par des subventions d'État et à 15,4 % par des ressources propres dont le produit des contrats d'études et de recherche constitue l'essentiel. En dépenses, les charges de personnel – 154,4 MF – représentent 57 % du tout, le fonctionnement 26,8 % et les opérations en capital 16,2 %.

En exécution, le budget donne lieu à des décisions modificatives d'assez grande ampleur tenant, entre autres, aux écarts entre la prévision et la réalisation des rentrées de recettes sur contrats de recherche. Surtout, **les reports de crédits non utilisés, d'un exercice au suivant, restent préoccupants.** En progression régulière, ils sont en effet passés de 25 MF à la fin de 1996 à 64 MF à la fin de 2000. Ils sont certes dus, pour partie, à l'abandon par l'I.N.R.E.T.S. de la période complémentaire, à l'invite de la direction de la comptabilité publique, mais ils tiennent aussi à un rythme insuffisamment soutenu d'engagements et d'ordonnancements et au niveau élevé des restes à payer. Comme tels, **ils justifient un effort de réduction progressive et de maîtrise, car leur importance prive partiellement de signification le budget annuel de l'organisme.**

Les comptes, retraçant les dépenses et recettes réalisées, n'appellent pas d'observations lourdes. Il demeure que pèse sur eux, comme sur ceux de l'ensemble des E.P.S.T., une menace d'assujettissement aux taxes foncière et d'habitation, à l'impôt sur les sociétés et à diverses taxes annexes. **Il convient donc d'engager auprès du ministère des finances, en coordination avec les autres E.P.S.T., une démarche tendant à lever cette hypothèque fiscale – d'un poids cumulé de 40 MF – en arguant notamment de ce que l'Institut est un établissement public à caractère administratif ne puisant qu'une partie minoritaire de ses ressources dans l'exécution de prestations rémunérées et de ce que les activités en cause n'ont pas le profit comme objet principal.**

Indissociables du suivi comptable sont les préoccupations de **contrôle de gestion.** Les problèmes de facturation y tiennent une place de choix puisque l'I.N.R.E.T.S. tire un volume annuel de recettes, certes variable et minoritaire mais non négligeable, de la vente de prestations, essentiellement sous la forme de contrats d'étude et de recherche drainant quelque 9/10<sup>ème</sup> des ressources propres. Or, actuellement, l'Institut facture ses services sur la base de forfaits établis empiriquement ou de coûts marginaux ne retenant, pour les contrats d'étude et de recherche, que les temps de travail directement consacrés à leur exécution. D'où une perte de substance qui devrait conduire l'établissement à **prendre en compte, au prix d'une comptabilité analytique même sommaire, les coûts complets des services rendus, intégrant charges directes et indirectes.**

Les contrats et les marchés sont un autre aspect, essentiel, de la gestion financière de l'organisme. Les marchés sont systématiquement soumis, avant signature par la secrétaire générale, à l'examen d'une commission interne des marchés qui joue aussi le rôle de commission d'appel d'offres. Ils souffrent de délais de passation et de règlement trop longs, ayant une incidence sur les reports de crédits inutilisés en fin d'exercice et dont la réduction passe par **le renforcement indispensable de l'effectif du service des marchés, au besoin par redéploiement.**

Les contrats, portant essentiellement sur des études et des recherches, sont obligatoirement présentés, à l'état de projets et avant tout engagement, à **un comité des contrats**, créé il y a deux ans, dont ils doivent recueillir l'aval. Cette contrainte est en elle-même un gage de sécurité et de cohérence dans les pratiques. Mais **le fonctionnement du comité des contrats est à améliorer par le renforcement de sa composante scientifique, limitée pour l'instant à une seule personne, par la mise en place d'une procédure plus participative comportant davantage d'échanges avec les unités de recherche et par l'exonération du passage en comité des contrats inférieurs à un certain montant.**

Il convient en outre, pour les contrats comme pour les marchés, de constituer à l'I.N.R.E.T. S un véritable pôle de compétence juridique concernant notamment les questions – centrales – de protection de la propriété intellectuelle.

#### ■ *la gestion matérielle*

Comme la gestion financière et comptable, elle demande à être confortée, l'informatique et le patrimoine immobilier méritant une attention particulière.

L'informatique de gestion connaît une rénovation profonde avec la mise en place, engagée depuis deux ans, d'un système fortement intégré – dit ADIX – qui doit couvrir toutes les activités financières et comptables, à l'exception de la paye des personnels, confiée à la Paierie Générale des Finances. Mais cette application souffre de retards importants, qui se traduisent par la juxtaposition temporaire de plusieurs types de procédures, manuels ou informatisés selon l'ancien ou le nouveau mode. Il convient d'y remédier au plus vite, **en obtenant la livraison des modules encore manquants et en intégrant**

**les fonctions correspondantes**, telles que le traitement des immobilisations, les remboursements de frais de mission et les ordres de reversement.

L'informatique scientifique est, pour sa part, gérée depuis 1985 par le C.I.R.<sup>1</sup>, unité mixte commune à l'Institut et au laboratoire central des ponts et chaussées mais implanté à l'I.N.R.E.T.S. Ce centre est chargé d'administrer les serveurs des deux établissements, le réseau commun – auquel un millier de postes sont rattachés – et l'intranet de l'Institut. Son problème majeur réside dans le vieillissement de ses équipes dont la moyenne d'âge dépasse 50 ans, qui ne témoignent pas d'une vision à long terme des besoins de l'organisme et qui ont pour souci de répondre aux demandes des utilisateurs au fil de leur expression. Il serait donc **souhaitable qu'un projet d'unité soit monté et qu'un nouveau schéma directeur informatique soit établi.**

S'agissant des locaux, les bâtiments et installations de province sont, pour l'essentiel, très corrects. Il serait cependant **judicieux, sur le site de Salon, de réunir en un seul lieu les équipes actuellement séparées.** La question essentielle reste celle de l'implantation d'Arcueil, isolée, d'accès malaisé et aux constructions à rénover.

Enfin, l'I.N.R.E.T.S. est confronté au problème de ses grands équipements. Il s'agit de catapultes permettant de réaliser des chocs de véhicules, de bancs d'essai moteur et à rouleau, de simulateurs de conduite, d'une piste d'essai sise à Satolas et d'une grande roue servant à tester la dynamique, la résistance et le bruit de roulement des véhicules.

Ces installations ont en commun d'être maintenues en état de marche – sans interrogation ni prise de recul – et de n'être utilisées que très incomplètement, pour partie sous forme de location à des tiers facturées à coût marginal, donc à un niveau peu rémunérateur. La mission recommande, à leur propos, **d'engager puis d'entretenir une réflexion globale sur la carte de ces équipements**, en fonction des objectifs à moyen et long terme de l'organisme : leur politique de maintenance, de renouvellement, voire de réforme, devant en découler. Elle préconise aussi **de rechercher et développer les partenariats**

1. Centre informatique de recherche

**pour mieux utiliser ces infrastructures et en partager les coûts.**

Au total, l'I.N.R.E.T.S. se présente comme un E.P.S.T. de dimension moyenne, dont le rôle et le potentiel scientifique ne sont pas contestés, mais qui appelle un pilotage et un management nettement plus affirmés, une stratégie plus forte et un meilleur équilibre dans l'accomplissement de ses missions statutaires, faisant à l'expertise collective toute la place qui lui revient. Il lui faut aussi asseoir, intensifier et formaliser ses relations avec l'extérieur – les tutelles comme les autres catégories de partenaires – et, sur le plan interne, se livrer à un important travail de décloisonnement, de rationalisation et de mise en synergie. La gestion des moyens, notamment en personnels, requiert également des efforts marqués d'optimisation.

Les services de l'État en relation avec l'établissement ont, pour leur part, à faire œuvre à son égard, plus que jusqu'à présent, de cadrage, de formalisation d'attentes et d'appui.

L'étude de l'organisme, telle qu'elle s'est déroulée, a été riche d'enseignements de portée générale. Sur le plan de la méthode, elle a fait ressortir tout l'intérêt du pré-diagnostic, établi avec les principales parties prenantes, permettant d'identifier les questions essentielles et de mieux orienter les investigations. Sur le fond, la mission a mis en évidence l'acuité de certains des problèmes posés aux organismes de recherche public, tels que celui de la veille scientifique comme instrument d'alerte et de choix, celui du cloisonnement des unités de recherche nuisant aux synergies internes et externes, ou ceux du renouvellement des chercheurs et de la recombinaison des équipes.

## Recommandations majeures

- Mener, sous l'égide des ministères de l'Équipement et de la Recherche, une réflexion associant toutes les parties prenantes, en vue de définir, pour une dizaine d'années, les grands axes de la politique de recherche et d'études en matière de transports.
- Procéder, entre la direction générale de l'I.N.R.E.T.S. et chacune des directions concernées du ministère de l'Équipement, à une concertation régulière formalisée par une convention pluriannuelle précisant les attentes et besoins de cette direction.
- Constituer, autour de la direction générale, une véritable équipe de direction se réunissant régulièrement, avec, pour chacun de ses membres, des attributions expresses et bien identifiées et des objectifs annuels négociés. Recentrer le secrétariat général sur ses missions de base. Mettre en place, aux côtés de la directrice générale, un véritable adjoint, à même de la suppléer.
- Actualiser la définition des responsabilités de la direction scientifique, en la chargeant notamment de la réflexion sur la prospective scientifique et du pilotage d'ensemble des unités de recherche. Redéfinir le rôle des conseillers scientifiques pour en faire, par grands domaines de recherche, de véritables adjoints du directeur scientifique. Recruter un responsable de l'activité de valorisation.
- Accroître les responsabilités de gestion des directeurs délégués de centres régionaux et des directeurs d'unités de recherche, dans le cadre d'enveloppes annuelles de moyens et en leur assurant le minimum requis de formation managériale.
- Engager la réflexion sur une rationalisation du découpage en unités de recherche, en explorant plusieurs voies : suppression graduelle d'unités trop petites ou faisant doublon, regroupement d'unités à thématiques proches, systématisation des forums de discussion sur internet, tenue de séminaires annuels.
- Assurer un suivi régulier de l'évaluation quadriennale des équipes de recherche et de l'exécution des programmes de recherche, notamment par la tenue d'indicateurs et de tableaux de bord, assis sur la mise au point d'outils analytiques de mesure des activités.
- Faire évaluer périodiquement l'ensemble des activités scientifiques de l'I.N.R.E.T.S. par un comité d'experts incontestables, majoritairement étrangers.

- Dans le cadre d'un développement d'ensemble des partenariats, intensifier la collaboration avec le Laboratoire central des Ponts-et-Chaussées, notamment par l'étude d'un rapprochement des corps de chercheurs des deux organismes et d'une localisation regroupée des sièges et sites centraux des deux établissements.
- Formaliser la procédure d'expertise scientifique, en assurant l'information des chercheurs sur ce qui, en fait d'expertise, est demandé, déjà traité ou en cours. Faire prendre pleinement en compte la participation aux activités d'expertise et de valorisation dans l'évaluation individuelle des chercheurs.
- Mettre en place une gestion prévisionnelle des recrutements de chercheurs. Pour assurer le renouvellement nécessaire des équipes de recherche (jouvence), poursuivre au-delà de 2001 les recrutements en surnombre, gagés sur les futurs départs à la retraite. Développer, avec les universités et les établissements publics de recherche, les accueils croisés de chercheurs, notamment sous forme de détachements et de mises à disposition.

## **La recherche soucieuse de son aval : le soutien à la valorisation et au développement technologique**

La valorisation – c’est-à-dire l’exploitation économique des acquis de recherche – et le développement, ou apport scientifique à la mise au point des procédés industriels, sous-tendent l’évolution technologique. Ils sont pour la recherche des prolongements nécessaires, de plus en plus ressentis comme tels : tout à la fois aiguillons, preuves d’efficacité et sources substantielles de financement.

Leur soutien est donc très important. C’est pourquoi l’IGAENR s’est intéressée, au cours de la période la plus récente, à trois de ses aspects privilégiés : la mise en place en universités des futurs « services d’activités industrielles et commerciales » (S.A.I.C.), l’attribution des subventions sur le « fonds de la recherche technologique » et le fonctionnement de G.I.P.<sup>1</sup> spécialisés.

### **1. Les conditions de mise en place des S.A.I.C.**

La loi du 12 juillet 1999 sur l’innovation et la recherche, à son article 2, autorise les établissements d’enseignement

---

1. Groupements d’intérêt public

supérieur publics à créer des services d'activités industrielles et commerciales (S.A.I.C.) afin de gérer, pour ce qui les concerne, les opérations de valorisation et de développement consistant à assurer par voie de conventions des prestations de service, à exploiter des brevets et licences, à valoriser et commercialiser les résultats de leurs recherches et à fournir des moyens de fonctionnement à des entreprises ou des personnes engagées dans la recherche-développement.

L'objectif est de fournir aux universités un outil efficace et juridiquement irrécusable. Il est également de leur permettre de substituer aux multiples associations intervenant en valorisation et développement dans des conditions juridiques précaires – maintes fois critiquées par la Cour des comptes – des structures nouvelles, de caractère fédérateur. Celles-ci les mettraient à même de mener une politique cohérente en partenariat avec des entreprises, avec la plasticité et la technicité requises, en réalisant des économies d'échelle.

Les S.A.I.C. n'auront pas de personnalité juridique mais ils bénéficieront d'une large autonomie financière et seront dotés d'un budget annexe. Entre autres souplesses, ils auront celle de pouvoir recruter, par dérogation aux règles générales, des agents non titulaires sur contrats de droit public à durée indéterminée.

Pour la préparation des textes appelés à les régir, un groupe de travail interministériel a été constitué, commun aux trois administrations de l'Éducation nationale, de la Recherche et des Finances. En appui des travaux de ce groupe, l'IGAENR a été chargée d'une mission d'expertise et de proposition. Elle s'en est acquittée en se préoccupant de la gestion des personnes et des biens, des souplesses à donner au régime budgétaire et financier des S.A.I.C., aux développements à apporter à l'application NABUCO<sup>1</sup> et du calcul du coût des opérations de valorisation et de développement.

## ■ ■ S'agissant de la gestion des personnes

La loi sur l'innovation ouvre aux établissements d'enseignement supérieur la possibilité de recruter des agents non titulaires par contrat à durée déterminée ou indéterminée, – en vue

---

1. Nouvelle approche budgétaire et comptable

de concourir aux activités de valorisation et de développement – et de cotiser pour eux aux ASSEDIC.

Mais, comme le S.A.I.C. n'aura pas de personnalité propre, cette affiliation, si elle intervient, devra légalement s'étendre au cercle beaucoup plus large des personnels recrutés sur le budget de l'établissement : ce qui risque de peser négativement sur la décision de créer le service.

Pour surmonter cette difficulté, la mission d'inspection propose d'introduire dans le Code du Travail une disposition permettant **une affiliation propre du S.A.I.C. aux ASSEDIC**. Plusieurs arguments peuvent être avancés en ce sens. C'est notamment la situation très dérogatoire du futur service, pour le compte duquel pourront être effectués des recrutements de contractuels à durée indéterminée. Ce sont aussi l'autonomie financière du S.A.I.C. – doté d'un budget annexe – et la forte identification de la gestion des personnels dont il supportera la charge. C'est encore l'impact marginal de la mesure.

### ■ ■ S'agissant de la gestion des biens

Le S.A.I.C. – service à comptabilité distincte – sera doté d'un cadre comptable complet incluant des comptes de bilan qui lui seront propres.

D'une manière générale, en tant que partie intégrante d'un établissement d'enseignement supérieur, il relèvera de l'obligation pesant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 sur les E.P.C.S.C.P.<sup>1</sup> de mettre en place un amortissement budgétaire des biens dont ils disposent.

Cette pratique de l'amortissement implique, comme pour les autres biens de l'université, la tenue et la mise à jour périodique d'un inventaire des immobilisations prévu de toute manière par l'Instruction M9-3. Elle requiert aussi une estimation de la valeur des biens amortissables, au prix d'un travail considérable à effectuer avec l'aide des services de l'État, dont ceux des Domaines et des rectorats.

1. Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

Au-delà de ces astreintes générales, l'inventaire, la comptabilisation et l'amortissement des biens affectés aux opérations que gèrent les S.A.I.C. viseront à répondre à un objectif spécifique. Il s'agira de répercuter le coût des investissements en cause dans le prix des prestations facturées aux tiers, notamment au titre des contrats de recherche et des expertises.

### ■ ■ Souplesse à donner au régime financier des S.A.I.C.

Les S.A.I.C. auront à assurer des activités industrielles et commerciales dans un contexte de concurrence ouverte. Pour leur permettre, il y aura lieu d'assouplir, à leur égard, certaines dispositions de l'Instruction M 9-3 et du décret du 14 janvier 1994 sur le budget et le régime financier des établissements d'enseignement supérieur publics. La mission d'inspection propose, à ce titre, de prendre les orientations suivantes.

#### ■ *ne pas enfermer le budget annexe du S.A.I.C. dans une stricte limitativité*

Il est en effet très difficile de prévoir par rubriques, sur une année, le volume des recettes et des dépenses liées aux activités industrielles et commerciales du S.A.I.C.

Il apparaît donc souhaitable de considérer que les crédits inscrits au budget annexe du service seront évaluatifs. A tout le moins conviendrait-il, si le montant global du budget annexe du S.A.I.C. était réputé limitatif, de reconnaître, dans son sein, un caractère évaluatif à la section de fonctionnement et à la section des opérations en capital.

Dans le même esprit, les modifications courantes apportées au budget en cours d'année devraient être décidées par l'ordonnateur principal de l'établissement ou par le responsable du S.A.I.C., ordonnateur secondaire. Seules seraient soumises à l'approbation du conseil d'administration de l'établissement les modifications remettant en cause l'équilibre du budget annexe du S.A.I.C.

■ *permettre au S.A.I.C. d'affecter ses résultats et de reporter ses crédits*

Cette double latitude, qu'il est recommandé de lui reconnaître, s'inspire du régime des services industriels et commerciaux des collectivités locales défini par les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926.

Il apparaît d'abord souhaitable que les résultats annuels du S.A.I.C. puissent être affectés à la satisfaction de ses besoins prioritaires, afin de conforter son autonomie financière et de le mettre en mesure de conduire une politique pluriannuelle, s'agissant par exemple de l'implantation d'un incubateur ou de la réalisation d'investissements communs à plusieurs laboratoires.

Pour des raisons identiques, les crédits ouverts au titre du budget annexe et restant inutilisés en fin d'exercice devraient pouvoir être reportés sur l'exercice suivant, sans les limites contraignantes fixées par le décret financier du 14 janvier 1994.

■ *s'en tenir à une conception stricte de l'exercice*

Il s'agit de mettre les activités industrielles et commerciales du S.A.I.C. hors du champ d'application de la période complémentaire – prolongeant de deux mois l'exercice budgétaire et comptable – dont la mise en œuvre est peu conciliable avec la nécessité de déterminer l'assiette fiscale annuelle et les résultats fiscaux du service.

■ *répondre aux besoins d'une analyse des coûts adaptée aux S.A.I.C.*

Comme le budget annexe est appelé à supporter directement toutes les charges d'exploitation du service, il conviendrait de créer les conditions d'**une refacturation systématique** des dépenses effectuées pour le compte du S.A.I.C. dans les autres structures, qu'elles soient externes ou internes à l'établissement. Cela implique, en particulier, que l'on ouvre les comptes appropriés.

■ *adapter le budget de gestion du S.A.I.C. à ses activités*

La mission d'inspection propose d'en faire approuver la nomenclature par le conseil d'administration de l'université d'implantation, selon la procédure en vigueur pour les services communs des établissements d'enseignement supérieur : ce qui suppose une disposition additive au décret financier du 14 janvier 1994 et à son arrêté d'application.

Elle suggère que cette nomenclature se structure autour de deux grandes rubriques : les contrats passés avec des tiers (en vue d'essais, d'études, d'analyses, d'expertises ou de conseils) et la validation des résultats de recherches effectuées dans l'établissement, couverts par la propriété intellectuelle, notamment sous la forme de licences ou de brevets.

■ ■ **Les développements à apporter à l'application NABUCO**

Le logiciel de gestion financière et comptable NABUCO – mis au point sous l'égide de l'Agence de modernisation des universités et proposé par elle – a été acquis par une majorité d'établissements d'enseignement supérieur.

Il est apte à prendre les S.A.I.C. en charge puisqu'il couvre spécifiquement les services à comptabilité distincte et les services communs des universités, y compris ceux ayant un caractère interuniversitaire. Mais, pour ce faire, il a besoin d'être adapté ou complété sur les points suivants.

D'abord, **pour assurer le fonctionnement du S.A.I.C. en tant qu'unité budgétaire, il conviendrait de mettre en place les centres de responsabilité internes à celui-ci**, permettant de gérer les opérations industrielles et commerciales. Ces centres devraient être identifiés.

Il y aurait lieu aussi de tirer les conséquences du caractère évaluatif des crédits du S.A.I.C. en supprimant, à leur égard, les contrôles bloquants.

Enfin, du point de vue de l'exécution budgétaire et de la comptabilité, **trois fonctionnalités seraient à créer dans le système NABUCO : la gestion des refacturations, la gestion patrimoniale et celle du programme annuel**

**d'investissements, enfin le traitement des données nécessaires au calcul analytique du coût des opérations du S.A.I.C., notamment celles relatives aux amortissements.**

### **■ ■ Calcul du coût des opérations de valorisation et de développement au sein des S.A.I.C.**

Ces opérations sont très variées. Ce sont essentiellement les contrats de recherche d'objets très divers, allant de la recherche-développement dans toutes ses implications à des actes de portée beaucoup plus limitée, telles que des essais ou des analyses. Mais il peut s'agir aussi de simples prestations non couvertes par des contrats formels, tels que des demandes d'expertise ou de conseil. Pour les uns et les autres, la mission d'inspection propose **une méthode de calcul des coûts complets.**

Celle-ci reposerait sur l'**identification de deux types de centres de responsabilité : les centres de base** – ou C.R. « feuilles » – retraçant toutes les dépenses afférentes à une opération, **les centres « nœuds »** regroupant un ensemble d'opérations afin de suivre, par exemple, l'activité globale d'un laboratoire ou d'une équipe au sein du S.A.I.C.

**Les charges directes** supportées en propre par une opération lui seraient naturellement imputées. Elles feraient l'objet de facturations commerciales de la part des fournisseurs ou prestataires de services « marchands » et de refacturations pour les dépenses assumées par des structures non commerciales extérieures au S.A.I.C., telles qu'un laboratoire d'université, une société filiale d'établissement d'enseignement supérieur ou un organisme de recherche.

**Les charges indirectes**, ou charges communes de l'université d'assiette, seraient répercutées sur chaque opération par le jeu de répartitions successives, en cascade. D'abord, une part des « dépenses communes d'infrastructure » de l'établissement serait imputée au S.A.I.C. par application du rapport « nombre de m<sup>2</sup> occupés par le S.A.I.C. / nombre total de m<sup>2</sup> de l'établissement ». Parallèlement, une part des autres dépenses communes de l'établissement – dites « dépenses communes d'administration et de gestion » – serait affectée au S.A.I.C., sur la base du ratio « montant du compte financier du S.A.I.C. / montant du

compte financier total de l'établissement ». On totaliserait ces montants de charges communes rattachées au S.A.I.C. La part de ces charges communes, ou charges indirectes, revenant à chaque opération serait ensuite déterminée par le rapport « nombre d'heures de chercheur consacrées à l'opération/nombre total d'heures de chercheur enregistrées au niveau du S.A.I.C. ».

Enfin, **les charges salariales** imputables à une opération seraient définies en quantifiant – en heures effectuées – le temps que lui aurait consacré chaque chercheur et chaque membre du personnel technique, puis en multipliant ce nombre d'heures par le coût salarial horaire (charges sociales comprises) afférent à chacun d'eux. Les produits ainsi obtenus seraient totalisés.

**Le coût complet d'une opération** serait finalement la somme des charges directes, des charges indirectes et des charges salariales ainsi déterminées. Il s'analyserait, en définitive, en un coût du « chercheur environné ». Les coûts complets d'opérations, appréciés dans les conditions indiquées ci-dessus, pourraient être cumulés au niveau d'un laboratoire ou du S.A.I.C. entier – considéré comme centre « nœud » de responsabilité – pour dégager le chiffre d'affaires correspondant et en tirer les conséquences en matière de budget et de gestion.

Les suggestions formulées par l'IGAENR n'épuisent certes pas le sujet du S.A.I.C. Mais elles visent à répondre aux questions les plus importantes que posent la mise en place et le fonctionnement de ces nouvelles structures, hormis les choix fiscaux, extérieurs au champ d'investigation de l'IGAENR. Il y a en tout état de cause urgence à ce que les universités puissent se doter de ces nouvelles entités, en raison de ce qu'elles peuvent en attendre de souplesse, de sécurité juridique, de clarté et de capacité fédératrice.

### **Éléments de suivi**

Deux projets de décrets ont été élaborés qui convergent, pour l'essentiel, avec les propositions avancées par l'IGAENR.

Le premier, qui se présente comme un décret simple, porte sur le statut et les organes des S.A.I.C.

Le second, qui revêt la forme d'un décret en Conseil d'État, tend à fixer le régime budgétaire, financier et comptable de ces futurs services. Il indique que le S.A.I.C. est un service à comptabilité distincte, doté d'un budget annexe et d'un budget de gestion, adoptés l'un et l'autre par le conseil d'administration de l'établissement d'assiette. Il définit les recettes et dépenses de ces budgets. Il dispose que le montant total du budget annexe du S.A.I.C. a un caractère limitatif mais que, dans ce cadre, la section de fonctionnement et celle des opérations en capital ont respectivement un caractère évaluatif, comme les crédits qui y sont inscrits. Il précise que les crédits ouverts au budget annexe peuvent être reportés d'un exercice à l'autre sur décision de l'ordonnateur principal de l'établissement. Il ouvre de larges possibilités de délégation pour l'exécution du budget. Il prévoit que seules seront soumises au conseil d'administration de l'établissement les modifications du budget initial remettant en cause l'équilibre de celui-ci. Les autres modifications seront décidées par l'ordonnateur principal de l'établissement.

Il conviendrait que ces textes, très attendus des universités, puissent recueillir l'accord final et les signatures des ministres concernés, en même temps que devrait être définitivement clarifiées les données fiscales relatives aux S.A.I.C., dans l'ensemble des dispositions fiscales applicables aux établissements d'enseignement supérieur.

## **2. Un moyen d'action classique à optimiser : le fonds de la recherche technologique**

Le fonds de la recherche technologique (F.R.T.), géré par la direction de la technologie du ministère de la recherche, sert à l'attribution, par l'État, de subventions à des entreprises ou à des organismes publics de recherche – tels que des établissements

d'enseignement supérieur ou des E.P.S.T. – en vue d'entreprendre des recherches technologiques d'intérêt collectif définies chaque fois dans un cahier des charges.

L'autorité ministérielle, soucieuse d'optimiser le fonctionnement de ce fonds, a demandé à l'IGAENR d'étudier les délais d'instruction des subventions de l'espèce et d'examiner les modalités de traitement des dossiers correspondants.

Celle-ci, après avoir mesuré les enjeux des aides ainsi consenties, a analysé les stades successifs d'instruction des dossiers : ce qui l'a conduite à formuler des étapes de procédure et de leur enchaînement, à proposer un certain nombre de remarques et de recommandations.

### ■ ■ Les enjeux

Le F.R.T. représente un volume financier important puisque sa dotation annuelle est d'un peu plus de 900 MF de crédits. Dans la limite de cette enveloppe, la direction de la technologie doit traiter annuellement quelque 600 dossiers de subventions, étant souligné qu'une même action de recherche entraîne le plus souvent l'ouverture de plusieurs dossiers. Le principe de multipartenariat préside en effet à un grand nombre d'opérations : il conduit à retenir plusieurs organismes – privés ou publics – pour mener à bien un même projet global. Assez fréquemment aussi, les entreprises subventionnées sont de création récente ; l'annonce de leur sélection équivaut pour elles à l'attribution par l'État d'un label de reconnaissance qui les aide fortement dans leurs montages financiers.

### ■ ■ Rappel des principales étapes d'instruction des dossiers

Les aides versées sur le F.R.T. sont maintenant régies par le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, qui s'applique aussi aux études et à l'équipement en matériel. Il en résulte des modalités de règlement assez libérales puisque, si le versement de la subvention s'effectue sur justification du projet, une avance, limitée à 5 % du montant prévisionnel de l'aide de l'État, peut être versée lors du commencement d'exécution et des acomptes, plafonnés à 80 % du même montant, peuvent être servis au fur et mesure de l'avancement de l'opération.

Ceci posé, la procédure d'instruction se déroule en deux phases successives.

La première, que l'on peut qualifier de phase de maturation scientifique des dossiers, comprend dans l'ordre : la détermination des programmes annuels de recherche avec leurs thématiques et le ciblage des recherches à entreprendre, le lancement d'« appels à propositions » à l'adresse d'organismes publics et d'entreprises, le retour par ces destinataires de « déclarations d'intention » portant présentation sommaire de leurs projets, la sélection des organismes retenus et sa notification, l'élaboration par ces mêmes organismes d'un dossier scientifique plus fouillé avec fiche financière et échéancier, l'expertise de ces dossiers suivie d'une sélection définitive, enfin la mise au point des dossiers complets et l'ajustement détaillé des projets.

Au cours de ces diverses séquences, de nombreuses navettes sont nécessaires entre la direction de la technologie et les organismes candidats puis sélectionnés. C'est en particulier le cas pour les programmes réalisés en multipartenariat, impliquant une coordination étroite des parties prenantes.

Une fois ces étapes franchies, l'on entre dans une phase administrative plus classique comportant : la notification de la décision finale fixant le montant de la subvention allouée, l'envoi par l'organisme subventionné des justifications permettant les premiers versements effectifs, enfin la clôture du dossier, assortie du règlement du solde de subvention dû à l'issue de l'action de recherche.

Ce processus fait intervenir la direction de la technologie dans plusieurs de ses composantes, la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale (D.A.F.), le contrôle financier et les comptables.

## ■ ■ Observations et propositions relatives aux diverses séquences de procédure

### ■ *la phase de maturation scientifique d'un dossier*

Elle va du lancement de l'« appel à propositions » à la mise au point du projet complet préluant à l'octroi de la subvention ; elle peut difficilement être figée dans un calendrier

impératif, même si, en moyenne, elle se déroule sur un peu moins d'un semestre.

La direction de la technologie n'a pas en effet, à elle seule, la maîtrise des opérations. Elle est d'abord tributaire, dans ses choix généraux, des accords ou avis qu'il lui faut recueillir sur le plan administratif : par exemple celui du ministère en charge de l'industrie pour les thématiques intéressant le Réseau national de recherche en télécommunications (R.N.R.T.). Par ailleurs, les experts sollicités pour examiner et sélectionner les dossiers de propositions ont souvent des problèmes de disponibilité.

Il reste qu'à un certain stade de la procédure les candidatures à retenir sont clairement repérées, les mises au point et ajustement ultérieurs se limitant à elles seules et les autres propositions étant désormais écartées.

En conséquence, **l'IGAENR considère qu'il serait opportun que la direction de la technologie, dès qu'un dossier est effectivement sélectionné, le notifie à l'entreprise ou à l'organisme émetteur, en s'entourant des précautions nécessaires par une formulation de type conditionnel. Cette notification, intervenant plus précocement qu'actuellement, permettrait à son destinataire d'en faire état auprès de ses autres financeurs et d'inscrire la recherche à effectuer dans son calendrier d'activité.**

#### ■ *le délai de notification*

Entre la date à laquelle le lauréat sait que son projet a été retenu et celle à laquelle il reçoit notification officielle de la subvention consentie s'écoule un temps variable, allant de moins d'un mois à plus de deux mois.

L'éventuelle longueur de ce délai peut résulter de ce que la phase amont d'instruction scientifique du dossier déborde sur la phase administrative, en raison de mises au point diverses. Elle peut aussi tenir à ce que, dans le cas d'un multipartenariat, la direction de la technologie est contrainte de traiter l'ensemble du dossier au rythme de l'organisme le plus lent à fournir les informations demandées.

**Il demeure que, pour l'IGAENR, un délai maximum d'un mois est à retenir comme objectif à ce stade et qu'une procédure d'alerte devrait être mise en place**

**afin que les dépassements éventuels fassent l'objet d'une analyse détaillée des retards constatés, quant à leurs origines.**

■ *à propos du versement des subventions*

Concernant cette dernière étape de procédure, on ne peut que relever la négligence de beaucoup d'entreprises et d'organismes bénéficiaires des aides du F.R.T. à fournir les justifications nécessaires et à présenter les demandes de règlement de ce qui leur est dû. Il en résulte, sur le plan budgétaire global, une accumulation des restes à payer. Ceux-ci s'élevaient par exemple au 31 mai 2000, à 945 MF, soit l'équivalent de la dotation annuelle du Fonds. Sur ce total, 460 MF, donc la moitié, correspondaient à des reliquats à verser sur des subventions notifiées au cours des années 1996 à 1998. Cette situation met la direction des affaires financières (D.A.F.) en difficulté dans ses négociations budgétaires. Elle est également source de confusion et de complexité.

**L'IGAENR invite donc la D.A.F. à sensibiliser la direction de la technologie à cette question en lui adressant régulièrement un bilan de l'en cours d'impayés, à charge pour cette dernière de relancer les entreprises et organismes subventionnés en vue de solder le maximum d'opérations qui s'y prêtent.**

■ *l'évaluation*

Elle est restée jusqu'ici le point faible des opérations financées sur le F.R.T. Certes, les chefs de départements de la direction de la technologie et leurs collaborateurs se rendent fréquemment sur les sites de recherche technologique et s'informent du déroulement et du rythme de réalisation des travaux scientifiques bénéficiant de subventions. Mais il n'y a pas eu jusqu'à présent d'expertise scientifique *a posteriori* sur les recherches ainsi menées, ni de bilan systématique de leur impact sur le développement technologique et économique.

**L'IGAENR insiste donc sur l'urgence qu'il y a à rendre cette évaluation effective et à l'inscrire dans la chaîne des étapes de procédure, en position terminale : d'autant que le décret déjà mentionné du 16 décembre 1999 sur les subventions de l'État aux projets d'investissements et**

d'études en fait une obligation pour les opérations ayant donné lieu à décision de financement depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000.

■ *enfin se pose à la direction de la technologie un problème d'anticipation*

On note en effet que, pour les opérations appelées à faire l'objet d'une décision de subvention au cours d'une année civile donnée, c'est au mois de janvier de la même année qu'est arrêtée la répartition des crédits du F.R.T. entre départements et donc entre grands domaines de recherche technologique. Les thématiques de recherche sont définies à peu près simultanément. Par suite, les décisions individuelles de financement des opérations interviennent tardivement durant l'exercice, après franchissement de toutes les étapes de procédure intercalaires. Par voie de conséquence aussi, l'on constate une forte concentration dans le temps de l'arrivée des dossiers, 70 % des crédits étant engagés entre les troisième et le quatrième trimestres.

En fait, dès le mois de septembre précédant l'année de financement, la direction de la technologie a une connaissance assez précise des crédits sur lesquels elle peut compter pour lancer, en se ménageant des réserves, toutes les phases préalables de répartition des masses, de définition des thématiques et d'appel à propositions, en gagnant plusieurs mois sur l'échéancier traditionnel de procédure et en se donnant les moyens d'une consommation des crédits plus rapide. L'IGAENR conseille donc à cette direction d'**engager une telle démarche d'anticipation qui devrait lui permettre de notifier ses décisions aux organismes de recherche en début d'année civile.**

**Principales recommandations concernant la gestion du F.R.T.**

- Obtenir de la direction de la technologie qu'elle notifie la sélection d'un dossier à l'entreprise ou à l'organisme émetteur, dès que cette sélection est effectuée.
- Mettre en place une procédure d'alerte se déclenchant lorsque plus d'un mois s'est écoulé entre la date à laquelle un lauréat sait que son projet a été retenu et celle à laquelle il reçoit la notification officielle de la subvention attribuée.

- Obtenir de la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale qu'elle sensibilise la direction de la technologie à la question des négligences imputables aux bénéficiaires de subventions quant à la réclamation des soldes de paiement qui leur sont dus. Faire adresser régulièrement par la D.A.F. à la direction de la technologie un bilan de l'en cours d'impayés, à charge pour cette dernière de relancer les entreprises et organismes concernés.
- Rendre effective l'évaluation scientifique a posteriori des recherches subventionnées sur le F.R.T. et l'inscrire dans la chaîne des étapes de procédure.
- Convaincre la direction de la technologie d'engager dès le mois de septembre précédant l'année de financement toutes les phases préalables de répartition des masses de crédits, de définition des thématiques et d'appel à projets, pour gagner plusieurs mois sur l'échéancier traditionnel de procédure.

### **3. Une formule de mutualisation pertinente mais fragile : le groupement d'intérêt public**

La création d'un groupement d'intérêt public (G.I.P.), par convention à durée limitée mais reconductible, est, pour les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche publics, un moyen commode – à la fois souple et encadré – de nouer et gérer des partenariats en matière de valorisation et de transfert technologique.

L'IGAENR a été conduite à s'y intéresser, notamment à propos de deux groupements fort importants – « Thérapeutiques substitutives » et RENATER<sup>1</sup> – dont l'évolution a suscité quelques préoccupations. Le premier – constitué entre deux universités, l'Assistance Publique de Paris, un département et cinq sociétés privées – s'était donné pour objet « le développement des recherches concernant les biomatériaux fonctionnels et leur

1. Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche.

application en clinique humaine ». Le second – réunissant l'État, le Centre national d'études spatiales, E.D.F. et cinq grands établissements de recherche publics – avait été créé en vue de mettre en place, développer et gérer un réseau national de télécommunications pour la recherche, le développement technologique et l'enseignement supérieur ; il était orienté, entre autres, vers le développement.

De l'étude attentive de ces deux G.I.P. et des observations faites occasionnellement sur d'autres, l'IGAENR tire quelques enseignements généraux.

Elle constate d'abord la fragilité des capitaux propres de ces groupements, alimentés par les apports des participants et les résultats d'exploitation enregistrés année après année. Pour RENATER, par exemple, les réserves ont diminué par ponctions successives, au point d'atteindre un niveau minimum. S'agissant de « Thérapeutiques substitutives », les fonds propres demeurent trop faibles pour sécuriser la situation financière du G.I.P. ; ils sont à reconstituer, notamment au prix d'un contrôle accru des dépenses.

La trésorerie de ces organismes apparaît également exposée. En ce qui concerne RENATER, on observe des tensions qui se traduisent par des retards sensibles de paiement vis-à-vis de certains débiteurs, justifiant un suivi plus rigoureux des recouvrements de recettes : il conviendrait, en particulier, que les contributions des membres – représentant plus des 3/5 des ressources annuelles – soient versées pour une part importante dès le début de l'exercice et pour le solde en milieu d'année. Pour sa part, « Thérapeutiques substitutives » ne fait pas l'objet de prévisions de trésorerie ; seul est établi, *a posteriori*, un tableau mensuel indiquant, au titre du mois écoulé, l'encaisse, les dépenses et les recettes constatées.

Un élément important de maîtrise, en amont, est la comptabilisation des engagements de dépenses. Or cette fonction est inégalement implantée selon les groupements. Convenablement assurée pour « Thérapeutiques constitutives », elle n'existe pas vraiment au sein de RENATER, où il conviendrait de mettre en place une véritable procédure d'engagements comptables, précédant les engagements juridiques (essentiellement constitués de commandes, de marchés et de contrats).

Sur le terrain des marchés, contrats et conventions, certaines insuffisances s'observent aussi. Ainsi le conseil d'administration de RENATER n'est-il pas toujours mis en mesure de jouer son rôle vis-à-vis de contrats ou de marchés normalement soumis à son aval, avant signature, mais qui lui échappent, le plus souvent pour motif d'urgence. Dans le cas de RENATER, la négociation et l'attribution des marchés ou conventions passés avec des fournisseurs ou des prestataires de services ne sont pas à l'abri de toute critique ; il y aurait intérêt à ce que, pour les plus importants d'entre eux, les procédures soient conduites par référence au Code des marchés publics, même si les G.I.P. n'entrent pas formellement dans le champ d'application de celui-ci.

Comme le G.I.P. est d'une durée limitée, souvent de 5 ou 6 ans, même si celle-ci peut faire l'objet de renouvellements successifs, il apparaît légitime de ne le doter que de personnels fluides, à même de se couler sans difficulté dans ce cadre éphémère : fonctionnaires en détachement ou mis à disposition, agents à caractère occasionnel ou temporaire. Tel est le cas pour le groupement « Thérapeutiques substitutives », auprès duquel l'on ne trouve que des allocataires de recherche, des vacataires et des personnels engagés sur contrats « emplois consolidés ». En revanche RENATER a donné lieu à quelques recrutements spécifiques à caractère durable par le canal d'une association : ce qui n'est guère orthodoxe et rend souhaitable un retour progressif à des pratiques plus pertinentes.

De l'expérience récente il ressort enfin que les risques contentieux sont élevés et peuvent avoir des incidences financières lourdes pour les groupements dont les recettes d'exploitation sont ou doivent être essentiellement constituées de ressources propres, tirées de la concession de licences ou de brevets ou de la rémunération de prestations effectuées sur la base de contrats. Ces contentieux sont susceptibles de se nouer dans les deux sens. Ils peuvent résulter de défaillances de débiteurs du G.I.P., tels que des cocontractants auxquels celui-ci a concédé l'exploitation de licences ou de procédés. Mais il peut aussi s'agir, en sens inverse, de la mise en cause de la responsabilité du G.I.P. pour manquement prétendu à ses obligations ou pour outrepassement de ses attributions, le litige pouvant porter, par exemple, sur la propriété de résultats de recherches exploités par l'organisme. Le groupement « Thérapeutiques substitutives » a été confronté à

ces deux types de contentieux. Ceux-ci sont des éléments de fragilité. S'ils ont des implications financières lourdes, ils peuvent remettre en question l'équilibre d'exploitation du groupement. C'est dire que les G.I.P. à forte activité commerciale ont besoin d'une solide logistique juridique.

Malgré son caractère exposé, la formule du G.I.P. témoigne d'une réelle vitalité. Elle tient une place de choix dans l'arsenal des moyens de soutien à la valorisation et au développement, en raison de sa souplesse et de sa plasticité contractuelle, qui lui permettent d'adapter aisément sa configuration au contexte. Il reste que, pour les groupements appelés à se financer, pour l'essentiel, sur des contrats passés avec des tiers, au titre de la cession de droits de propriété intellectuelle ou d'opérations de développement ou de recherche technologique, le G.I.P. se présente souvent comme une solution de transit précédant le passage à un statut plus achevé et de nature permanente, tel que celui de société. Le problème est posé, entre autres, pour le groupement « Thérapeutiques substitutives ».



PARTIE

**L'évaluation :  
acteurs, objets,  
effets**



## Les inspecteurs territoriaux : trop de missions hors des classes ?

Rares sont les adultes qui ne gardent pas en mémoire le souvenir d'une « inspection » et de l'inconnu, assis au fond de la classe écoutant un cours rendu quelque peu artificiel en la circonstance. Cette image pourrait bien être révolue, si l'on en croit les travaux récents des deux inspections générales<sup>1</sup> sur la fonction de conseil aux établissements, qui montre des corps d'inspection à compétence pédagogique insuffisamment engagés dans l'animation pédagogique et dans l'évaluation des actions menées dans ce domaine. En écho, une lettre du ministre demande aux mêmes inspections générales de « [proposer] des solutions pour qu'une part plus importante des activités des corps territoriaux d'inspection soit effectivement consacrée aux missions d'inspection et d'animation pédagogique », comme si le nom même d'inspecteur recouvrait une réalité trompeuse.

Les résultats de cette mission conjointe sont nuancés. Si les inspecteurs territoriaux restent des piliers du système éducatif, l'accroissement de leurs tâches s'est fait au détriment de leur mission première et une redéfinition des priorités s'impose pour ces corps.

1. IGAENR et IGEN – voir dans le présent rapport « Le conseil aux établissements, une fonction inégalement assurée ».

# 1. Les inspecteurs territoriaux, armature du système éducatif

## ■ ■ Une présence qui dépasse le cadre des établissements

Les corps d'inspection territoriaux se répartissent en deux grands corps, celui des Inspecteurs de l'Éducation Nationale (IEN) et celui des Inspecteurs d'Académie – Inspecteurs Pédagogiques Régionaux (IA-IPR).

Un bref aperçu des fonctions exercées par les IA-IPR – mais celles exercées par les IEN sont également variées – permet de constater à quel point les inspecteurs territoriaux occupent tous les domaines du système éducatif. A la fin de 1999, sur les 1 156 IA-IPR recensés, on comptait, à côté des 813 intervenant dans le premier et le second degrés, ainsi que dans la « vie scolaire », 135 directeurs des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN) et adjoints, 19 directeurs de CRDP<sup>1</sup>, 54 conseillers de recteur, 52 IPR en institut universitaire de formation des maîtres (IUFM) et 47 détachés dans des fonctions administratives, ainsi que quelques positions atypiques.

La mission a centré sa réflexion sur la fonction d'inspection entendue au sens large d'évaluation et d'animation, mais impliquant un contact direct avec les élèves ; elle n'a donc pas étudié, par exemple, les tâches des IEN de l'information et de l'orientation (IEN-IO), qui exercent essentiellement un rôle de conseil dans les services.

## ■ ■ Des tâches lourdes qui obèrent la mission première

L'analyse du large échantillon retenu pour l'étude montre que, pour les mêmes types de fonctions, la charge de travail des inspecteurs pèse inégalement sur eux, et que la répartition de cette charge dans l'emploi du temps varie sensiblement.

---

1. Centre régional de documentation pédagogique.

■ *des charges lourdes inégalement réparties*

	<b>établissements suivis moyenne</b> (minimum-maximum)	<b>Enseignants suivis moyenne</b> (minimum-maximum)	<b>Kilométrage annuel parcouru</b> (minimum-maximum)
Premier degré IEN IA-IPR	(30-100) écoles	(150 à 300) maîtres	(4 000-15 000)
Second degré IA-IPR discipline	250 (90-653) établissements	1 000 environ (462-1 600) professeurs	
IEN-ET IEN-EG	(6-163) établissements	(25-585) professeurs	(2 400-38 000)
IA-IPR enseignement technologique et professionnel	(12-500) établissements	(250-1 720) enseignants	(1 000-50 000)
IA-IPR établissements et vie scolaire	(160-600) établissements	(700-3 430) personnes	

La situation de l'académie ou du département a une influence directe sur la charge de travail des inspecteurs, mais elle n'est pas la seule variable à jouer. Si l'on s'attache par exemple aux seuls IA-IPR de « discipline » (les « inspecteurs que l'on voit dans les classes »), on constate qu'à la disparité des charges liée aux conditions académiques se superpose une autre hétérogénéité, liée à la discipline : selon qu'un seul ou plusieurs inspecteurs représentent la discipline dans l'académie, ou selon la répartition de cette discipline, uniforme comme la philosophie, ou très irrégulière, comme certaines langues vivantes, la charge de travail s'en trouvera allégée ou considérablement accrue.

■ *des activités institutionnelles variées, et parfois concurrentes*

- des moyennes de répartition relativement homogènes

L'activité des inspecteurs peut se répartir en sept grands catégories, la rubrique « divers » recouvrant aussi bien le travail

purement administratif que les déplacements, la formation personnelle et des activités qui ne peuvent être mentionnées ailleurs, comme l'action internationale. La répartition opérée par les inspecteurs du second degré interrogés est révélatrice de la variété, mais aussi de la concurrence des tâches qu'ils exercent.

En effet, si les **inspections, évaluations et visites** viennent en tête pour toutes les catégories, leur poids dans l'emploi du temps des inspecteurs n'est pas écrasant, puisqu'il varie de 22 à 32 % en moyenne.

Les **examens et concours** occupent le deuxième rang (avec plus de 20 %) dans l'activité des inspecteurs de l'enseignement technique, mais tous les inspecteurs sont fréquemment sollicités pour les recrutements de personnels titulaires et non titulaires.

Les **contacts et réunions institutionnels** occupent un peu plus de 15 % du temps.

Les **actions de formation et d'animation** prennent un peu plus de 10 % de l'emploi du temps.

Les inspecteurs de l'enseignement technique consacrent moins de temps aux **divers** (autour de 15 %) que les IPR d'enseignement général (près de 25 %).

Ils ont aussi plus de **relations avec les établissements** (près de 9 % de leur activité) qu'en enseignement général (moins de 5 %) et plus de **relations avec les partenaires** (autour de 6 % de leur emploi du temps, contre moins de 3 % pour l'enseignement général).

Les inspecteurs du premier degré consacrent plus de temps à l'administration (22 %) qu'aux inspections (21 %) et donnent beaucoup de temps aux réunions avec leurs partenaires (17 %) et aux réunions institutionnelles (13 %). Le recrutement en revanche pèse moins lourd que dans le second degré (6 %) même s'il occupe beaucoup de temps au mois de juin.

- des dispersions statistiques considérables

La répartition moyenne du temps de travail entre les sept catégories d'activités des inspecteurs est loin de se retrouver lorsqu'on se penche sur les emplois du temps des inspecteurs et l'on observe alors des variations dans des proportions inattendues. Pour s'en tenir à la rubrique « inspection, évaluation,

formation », la fourchette va de 6 à 56 % du temps pour les IEN-ET<sup>1</sup>, de 11 à 55 % pour les IA-IPR en enseignement technologique et professionnel, de 11 à 30 % pour les IA-IPR de l'enseignement général et de 9 à 33 % pour les inspecteurs du premier degré. La mission première d'inspection est donc parfois fortement concurrencée par d'autres tâches : dans le premier degré, le temps qui lui est consacré est inversement proportionnel à celui pris par les tâches administratives.

#### ■ *des missions particulières nombreuses*

Plus de 90 % des inspecteurs du second degré ont reçu de l'administration centrale ou des autorités académiques des missions particulières, aussi nombreuses que diverses, qui s'ajoutent à leur plan de charge « traditionnel ».

Pour les IA-IPR du second degré, par exemple, ces missions relèvent du niveau national ou académique. Il peut s'agir de la participation à des concours de recrutement, à des groupes techniques disciplinaires, à divers groupes de travail... Au niveau académique, ils peuvent exercer des fonctions de doyen des IA-IPR, être membres de conseils d'administration et de divers groupes de pilotage sur de multiples sujets.

Les missions des inspecteurs du premier degré sont surtout départementales, mais peuvent également être académiques et vont de la mission ponctuelle (exploitation des évaluations nationales, mise en place des TICE<sup>2</sup>...) à la fonction particulière (adjoint à l'IA-DSDEN, inspecteur-professeur avec des formations en IUFM...).

#### ■ ■ **Quand l'inspection n'est plus la première mission**

La mission d'animation de l'inspecteur passant par sa présence auprès des établissements, des professeurs et des élèves, il n'est pas illégitime, pour la mesurer, de regrouper les trois rubriques « inspection, évaluation, visites », « action de formation et

1. Inspecteur de l'Éducation nationale – enseignement technique (EG : enseignement général).

2. Technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement.

d'animation » et « relations avec les établissements ». Avec toutes les précautions qu'imposent les très grandes variations individuelles dans la répartition des tâches, on constate que cette mission d'animation représente en moyenne 41 % du temps pour les IEN-ET, 45 % pour les IA-IPR de l'enseignement technologique et professionnel, 42,6 % pour les IA-IPR de l'enseignement général et à peine 40 % pour les inspecteurs du premier degré. **Les inspecteurs territoriaux consacrent donc en moyenne moins d'un mi-temps à l'activité d'animation au sens large.**

S'ils continuent à inspecter, on observe néanmoins de fortes disparités entre les académies et les disciplines dans le second degré : **la périodicité des inspections, dont la moyenne s'établit autour de sept ans, s'échelonne de quatre ans à une, voire plusieurs décennies.** Le pourcentage des professeurs d'une discipline vus au cours d'une année scolaire varie aussi beaucoup, et il est difficile dans ces conditions d'assurer un suivi équitable des enseignants. Il faut préciser que, dans l'enseignement général du second degré, le ratio national « nombre de professeurs pour un inspecteur », qui était de 556 en 1985, est de 730 actuellement. Même si de tels constats doivent être interprétés avec prudence, car ils recouvrent des réalités locales très disparates, il n'en reste pas moins que **le taux d'encadrement des enseignants se serait dégradé de plus de 30 % en quinze ans.**

Dans le premier degré, même si les départements peuvent fournir un tableau des inspections sur les cinq dernières années, les disparités sont également très importantes et parfois difficilement explicables et le nombre moyen d'inspections réalisées par chaque inspecteur peut varier du simple au double.

Au total, **la mission première des inspecteurs n'est plus qu'à peine leur première mission.** Toutes catégories confondues, ils sont pourtant unanimes à souligner le caractère prioritaire des missions d'inspection et d'animation pédagogique et s'accordent aussi sur le principe d'une réaffirmation de cette priorité. Tous conviennent qu'ils devraient accorder à cette activité la place qu'elle mérite ; beaucoup soulignent qu'il leur serait très difficile, voire impossible dans le contexte actuel d'aller plus loin. En effet, si les tâches des inspecteurs se sont multipliées, c'est qu'elles sont liées à l'évolution du système éducatif, dont ils constituent des piliers essentiels. Il n'est pas

surprenant dès lors qu'ils soient plus sollicités, au point de se muer parfois en soutiers du système.

## 2. Une trop grande dispersion des tâches ?

### ■ ■ Un besoin croissant d'expertise lié aux évolutions du système éducatif

#### ■ *une nouvelle répartition des compétences*

Décentralisation et déconcentration ont renvoyé vers le niveau académique des responsabilités préalablement assumées au niveau central.

La **décentralisation**, au milieu des années quatre-vingt, a concerné surtout le second degré car la gestion du premier degré a toujours été décentralisée au niveau départemental, et les compétences partagées entre l'inspecteur d'académie et les municipalités. En faisant surgir de nouveaux acteurs et en définissant de nouvelles règles du jeu, la décentralisation a modifié les conditions d'exercice de la fonction d'inspecteur. Elle a placé ce dernier devant les interlocuteurs nouveaux que sont les collectivités territoriales ; ce partenariat, particulièrement en matière d'équipement, appelle des approches nouvelles où le contact, la communication, parfois la négociation, ont dû trouver leur place.

La **déconcentration** qui, au sein cette fois du système éducatif, a accompagné ce mouvement, a amené de la même façon les corps d'inspection à modifier leurs modes d'intervention. La globalisation des moyens délégués aux académies a obligé ces dernières à se doter d'une politique et à s'inscrire dans une démarche de projet dans laquelle les inspecteurs ont tout naturellement leur place.

L'actuelle volonté de **contractualisation** entre l'administration centrale, les académies et les établissements, ne peut que renforcer cette évolution.

■ *un développement de la politique éducative*

Dans le souci de répondre aux besoins du système scolaire et aux difficultés des publics accueillis, les autorités ministérielles sont de plus en plus conduites à promouvoir des actions spécifiques. Or, qu'il s'agisse d'orientations générales (comme la démarche de projet) ou d'actions plus ciblées (comme la mise en place des aides-éducateurs), les corps d'inspection ont toujours été étroitement associés à la mise en œuvre de ces politiques.

Par la force de ces évolutions convergentes, l'inspecteur est ainsi conduit à quitter le champ clos de sa discipline ou du domaine disciplinaire pour participer davantage à la gestion globale du système dans une conception beaucoup plus transversale de ses tâches.

■ *un alourdissement des tâches traditionnelles : l'exemple des examens et concours*

Il est clair que l'inspecteur est tout à fait dans son rôle lorsqu'il participe à l'animation du dispositif des examens et concours, car il y accroît ainsi par des échanges sa connaissance du terrain et des enseignants. Il n'en reste pas moins que ce dispositif connaît une complexité croissante et que la tâche, déjà lourde, tend à s'alourdir encore, toutes les recommandations d'allègement faites jusqu'ici étant restées lettre morte.

**Or le système traditionnel des examens, à lui seul, mobilise beaucoup les inspecteurs**, à chacune des étapes de la procédure. Dans le premier degré, il s'agit surtout de la préparation des sujets, des corrections et des entretiens. Dans le second degré les inspecteurs sont présents à tous les points du dispositif, depuis la désignation des professeurs chargés de proposer un sujet jusqu'à la gestion des contentieux une fois les résultats parus.

**Les examens et concours se sont quant à eux multipliés**, par création, comme le baccalauréat professionnel dans ses nombreuses spécialités, ou par scissiparité, comme le CAPES : alors que pendant longtemps il n'a existé qu'une seule voie d'accès, on en recense maintenant six (CAPES externe, interne, réservé, « décret de 1972 », « de 1989 », « de 1993 »). Le nombre de sessions a fortement crû dans l'enseignement technique, parfois pour un très faible nombre de candidats.

On pourrait rapprocher de ces procédures l'évolution des statuts des personnels : la création de corps, de classes, d'une hors-classe, oblige les inspecteurs à participer davantage encore à l'évaluation des situations individuelles des professeurs et à examiner dans des délais toujours brefs de nombreux dossiers, parfois pour aboutir à une seule promotion.

**Les modalités de certification se sont diversifiées et compliquées** : contrôle ponctuel, contrôle continu, contrôle en cours de formation, unités capitalisables... Un mode d'évaluation extrêmement lourd, comme la validation des acquis professionnels (VAP), est appelé à se développer.

Il est évident que lorsqu'ils interviennent ainsi dans le champ de la certification sous tous ses aspects, les corps d'inspection ne sont évidemment pas arrachés à leur vocation pédagogique. Il n'en demeure pas moins que durant tout le temps qu'il consacre à assurer le bon déroulement d'une session d'examen ou de concours, l'inspecteur n'est pas « sur le terrain ».

## ■ ■ Des hommes-orchestres

■ *un élargissement des tâches qui repose sur une base réglementaire*

La diversification des responsabilités – et donc des tâches – des corps d'inspection est inscrite dans la loi d'orientation du 10 juillet 1989. Elle est confirmée par le décret n° 90-675 du 18 juillet 1990 portant statuts et par la note de service n° 90-143 du 4 juillet 1990 relative aux missions, qui sont ainsi définies :

- impulsion ;
- évaluation globale des politiques ou des organismes ;
- mission permanente dans les domaines de l'animation, de la formation des personnels et de la sanction des études.

L'articulation de ces diverses missions est théoriquement assurée par le programme de travail académique (PTA), qui, arrêté conjointement par le recteur et l'IGEN correspondant académique, « est garant de la cohérence des missions confiées aux inspecteurs ».

Les mises en garde et les recommandations qui figurent dans la note de service laissent toutefois deviner la complexité

du dispositif, car, tout en élargissant les missions des inspecteurs et en confirmant la totalité des fonctions qu'ils exercent déjà, elle juge utile d'« inviter à un renouvellement des pratiques » et de préciser qu'« il est essentiel que les inspecteurs ne soient pas distraits de leurs missions fondamentales par des participations non justifiées à des tâches où leur compétence n'est pas décisive ». Dès le départ, la question de la hiérarchisation des priorités était posée. Elle ne semble pas avoir été résolue.

■ *une polyvalence commandée par l'évolution de la société*

L'inspecteur ne doit pas seulement savoir faire de plus en plus de choses qui relèvent directement de son « métier ». Il a constamment dû s'adapter ces dernières années aux évolutions de la société, et cet élargissement de sa compétence est particulièrement sensible dans le premier degré, où la proximité avec les différents partenaires est plus grande qu'ailleurs.

De plus en plus souvent en effet, l'inspecteur doit jouer les **médiateurs**, voire les **arbitres** dans la gestion de conflits, de plus en plus nombreux, mettant en cause des enseignants dans leurs relations avec des parents ou des élus.

La complexité croissante de la réglementation a provoqué une **demande accrue d'assistance technique** de la part des maires.

**L'école primaire connaît elle aussi à l'heure actuelle des mutations de grande ampleur.** Le projet d'école, en indiquant clairement que toutes les écoles ne se ressemblent pas, introduit une mutation majeure dans l'École de la III<sup>e</sup> République ; le niveau d'instruction des parents, et donc de leurs exigences vis-à-vis de l'École, a considérablement augmenté et ils interviennent beaucoup plus qu'autrefois. Les conflits entre les maîtres semblent eux aussi plus nombreux. Les innovations pédagogiques et structurelles, comme les rythmes scolaires, les évaluations nationales, les réseaux d'aide prioritaires, ont elles aussi profondément transformé le paysage scolaire. Or, face à ces mutations, les missions des inspecteurs n'ont pas évolué, et leur tâche est bien difficile lorsqu'ils cherchent à cerner avec des règles anciennes une réalité bouleversée.

■ *une mobilisation permanente*

L'administration « administrante » a bien compris de son côté tout l'intérêt des « personnes-ressources » que sont les inspecteurs, et elle les associe largement à son fonctionnement, au point de ne pouvoir se passer de leur collaboration.

Les corps d'inspection sont en **liaison étroite avec les services**, aussi bien dans les rectorats que dans les inspections académiques. Ces liaisons sont multiples, permanentes, souvent souples et informelles, hors de la chaîne hiérarchique.

- Les inspecteurs sont **mobilisés pour la gestion des ressources humaines**, et, dans ce domaine, les sollicitations sont nombreuses, qu'il s'agisse de l'implantation de postes particuliers, de la gestion individuelle ou collective des personnels, de leur recrutement...

- Ils sont **membres de comités techniques et commissions administratives** paritaires, de différentes commissions départementales ou académiques (COTOREP <sup>1</sup>, pour le reclassement des personnels, CDES <sup>2</sup> pour l'éducation spéciale...) et de nombreux groupes de travail sur des sujets divers (carte scolaire, plans de formation...).

- Leur participation aux **examens et concours** occupe, comme on l'a vu, une part considérable de leur temps et ils sont présents à toutes les étapes de la procédure.

- Enfin, ils jouent un rôle considérable dans la **gestion de la carte scolaire**, pour le premier degré, et les modifications de la **carte des formations**, pour le second degré.

Lorsque sa collaboration est simplement fonctionnelle, l'inspecteur est perçu et utilisé comme un expert ; il effectue, en cela, des tâches que l'administration ne saurait assurer elle-même, et qu'elle aimerait dans certains cas élargir à la définition d'objectifs ou l'évaluation d'actions. Mais dans tous les cas, **l'apport des inspecteurs est jugé incompressible** : on n'envisage pas la possibilité de les dispenser de certaines tâches, car on ne voit pas qui d'autre, en effet, pourrait les assurer.

1. Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

2. Commission départementale de l'éducation spécialisée.

## ■ ■ Des conditions de travail inadaptées

On pourrait penser que les inspecteurs, reconnus comme indispensables au bon fonctionnement du système éducatif disposent des moyens d'assumer à la fois leurs missions traditionnelles et celles qui découlent de l'évolution de la société et de l'École. Il n'en est rien et la logistique dont disposent les corps d'inspection est à la fois très inégale et souvent insuffisante.

### ■ *des conditions matérielles d'exercice médiocres*

Les inspecteurs du premier degré représentent l'institution dans leur circonscription et, à ce titre, sont mieux traités que les autres catégories d'inspecteurs. Ils sont entourés d'une équipe qui comprend au moins un personnel de secrétariat, deux conseillers pédagogiques et un ou une secrétaire de circonscription. Ils disposent de bureaux de taille et de confort variables ; ces dernières années, l'équipement bureautique a été considérablement modernisé et, en général, les bureaux de la circonscription disposent d'un ou deux ordinateurs, souvent avec messagerie électronique, d'un photocopieur, d'un télécopieur et du téléphone.

Il en va autrement des autres corps d'inspection. De manière générale, l'institution rectorale se montre particulièrement chiche de l'espace qu'elle leur concède, à l'exception des IA-IPR de vie scolaire : les dotations vont d'un bureau par inspecteur (rare) à un pour 36. Au-delà des chiffres, un constat s'impose : ne disposant la plupart du temps ni d'une table de travail ni d'un espace pour stocker leurs archives, les inspecteurs, dans leur grande majorité, sont contraints de travailler à leur domicile. L'équipement est en apparence plus satisfaisant, puisque presque tous les inspecteurs ont accès à la télécopie et au courrier électronique, mais beaucoup d'entre eux se sont équipés sur leurs propres deniers, et le matériel qui est à leur disposition au bureau est parfois ancien, voire obsolète. L'accès au téléphone est souvent mesuré, soit en raison du petit nombre de lignes, soit parce qu'elles ne sont accessibles que dans les heures de bureau. De nombreux inspecteurs téléphonent donc depuis leur domicile, et dans la soirée, lorsqu'ils peuvent plus facilement joindre leurs interlocuteurs.

Trois points méritent une attention particulière, car ils ont une influence directe sur l'exercice même de la fonction.

- l'absence presque générale de véritables secrétariats dans l'inspection du second degré

Même s'il faut relativiser la situation apparemment plus confortable du premier degré, car certains secrétariats ne remplissent pas pleinement leur rôle, il apparaît nettement plus favorisé que le second degré. Quand ils ne doivent pas se passer totalement du concours d'une secrétaire, les inspecteurs peuvent partager ses services avec 11 autres collègues (en moyenne), mais parfois 38. De surcroît, il n'est pas certain que l'administration académique mette au service de ses corps d'inspection les meilleurs agents dont elle dispose.

- l'accès souvent difficile aux informations de base

Très souvent, les inspecteurs du second degré n'ont aucune « visibilité » sur les professeurs dont ils doivent assurer le suivi. En effet, les données de base existent bien dans les services, mais elles y sont éparses. Or, à quelques exceptions près, les listes nominatives fiables et exploitables n'arrivent, quand elles arrivent, que très tardivement. Quant aux « états VS<sup>1</sup> », faute d'un codage clair et standardisé, ils restent difficiles à interpréter, en admettant qu'ils soient disponibles en temps voulu, ce qui ne paraît pas fréquent.

- les possibilités de déplacement souvent limitées

L'enveloppe budgétaire destinée à rembourser les frais de déplacement (transport et hébergement) est toujours restreinte, souvent restrictive, et sert fréquemment de variable d'ajustement. Il en résulte, pour les inspecteurs, des choix parfois plus économiques que pédagogiques, et même une limitation volontaire des inspections proprement dites : faute d'avoir les moyens de sa politique, on s'en tient à la politique de ses moyens.

Il résulte de ces défaillances logistiques que **les inspecteurs du second degré sont contraints de s'auto-administrer** : véritable Frégoli, chacun d'eux doit être sa propre secrétaire et son propre service, consommant ainsi un temps qui n'est pas consacré au cœur de sa mission. **L'absence quasi-totale de relais** entre eux et la masse de enseignants qu'ils sont supposés suivre ne permet pas d'assurer la présence qu'on requiert d'eux dans les établissements. La situation est en apparence meilleure

---

1. Imprimés de vérification des services.

pour les inspecteurs du premier degré, mais les relais dont ils disposent en la personne de conseillers pédagogiques sont souvent insuffisants, tant quantitativement que qualitativement.

■ *des électrons libres malgré eux*

Si la logistique dont disposent les inspecteurs territoriaux est globalement défailante, l'organisation de leurs travaux ne l'est pas moins.

La situation des inspecteurs des écoles primaires mérite là encore d'être distinguée car dans chaque département le « collège des inspecteurs » est régulièrement réuni par l'inspecteur d'académie, ce qui rend possible la définition et la mise en œuvre d'une politique et d'objectifs, ainsi qu'un pilotage et une évaluation. Encore faut-il pour cela que ces réunions soient de véritables instances de concertation et de réflexion et qu'elles ne se réduisent pas à distribuer des instructions de façon descendante. Dans un certain nombre de départements d'ailleurs, les inspecteurs sont réunis en séminaires « résidentiels » où se débattent des questions de fond. Les inspecteurs de circonscription disposent également de temps pour réunir les maîtres, puisque le service de ces derniers prévoit douze heures annuelles de conférences pédagogiques.

Les inspecteurs intervenant dans le second degré jouissent d'une certaine autonomie et donc une grande latitude d'action, mais ils occupent du coup au sein de la structure une position, sinon marginale, du moins « latérale ». Toutes les situations se rencontrent cependant, de l'osmose totale avec les services jusqu'à la tension.

Plus ennuyeux, l'expertise des inspecteurs, qui est unanimement reconnue, n'est pas sollicitée lorsqu'il s'agit d'élaborer leur propre programme de travail académique, qui demeure le domaine réservé du recteur et de l'inspecteur général correspondant académique. De ce fait, le plan de travail qui en résulte est en général très pauvre pour le premier degré ; il ressemble fréquemment à un texte théorique un peu formel et dont on ne perçoit pas l'ancrage dans une véritable analyse de situation.

De la même façon, les inspecteurs ne sont pas systématiquement invités à rédiger des rapports annuels d'activité, qui devraient pourtant constituer la contrepartie naturelle de leur « autonomie ». Quant à leurs rapports d'inspection, ils vont rejoindre les dossiers des enseignants et, s'ils sont parfois utilisés

pour la gestion des carrières de ces derniers, ils ne sont pas exploités en vue de réguler une politique pédagogique.

■ *un défaut d'organisation coupable : le cas des réunions*

Dans la pratique, la collaboration des inspecteurs à de multiples activités se traduit par leur participation à des réunions dont ils sont nombreux à condamner la prolifération. Mais leurs critiques n'épargnent aucun aspect de cet acte administratif et social.

Ce qui est discuté, outre leur nombre sans cesse croissant, c'est la pertinence de ces réunions, pas toujours bien ciblées, et dans lesquelles l'inspecteur peut difficilement apporter son expertise. C'est également leur durée, dont ils estiment qu'elle pourrait souvent être divisée par deux sans perte d'efficacité, leur faible productivité pour les inspecteurs qui ne sont souvent concernés que par une petite partie de l'ordre du jour, et le lieu dans lequel elles se tiennent et qui implique des déplacements parfois longs.

Mais par dessus tout, les inspecteurs se plaignent de leur programmation : les dates des réunions sont connues tardivement, elles changent inopinément et les décisions prises dans l'urgence contraignent à annuler des rencontres prévues de longue date. Elles pèsent lourdement sur la mise en place de plans d'inspection cohérents. L'inspection, présentée comme prioritaire dans le statut des IA-IPR, se trouve, par la force des choses, reléguée au rang de variable d'ajustement. On inspecte quand on n'a rien d'autre à faire. Mais on répugne à ne pas se rendre aux réunions, car, comme le dit de manière provocatrice un inspecteur, « plus on se déplace [sur le terrain], plus on perd d'argent et moins on est "vu" en réunion ».

■ *l'excès de tâches administratives : un faux problème*

- c'est l'empilement des tâches, et non leur diversification, qui détourne les inspecteurs de leur mission première

Lorsque les inspecteurs se plaignent de l'abondance de réunions, ils se plaignent en réalité des actions qui sont successivement mises en place, parfois en cours d'année, et qui les empêchent d'organiser préalablement leur travail selon un planning annuel.

- c'est la précipitation des projets et chantiers qui gêne les corps d'inspection, plus que leur nombre

La multiplication des actions ponctuelles induit un rythme difficilement soutenable pour qui veut effectuer un travail de qualité. La permanente nécessité de répondre dans l'urgence ne permet plus de respecter pour la mise en œuvre des projets dans de bonnes conditions le « temps de l'école », qui n'a jamais connu un tel décalage avec celui du ministère.

- le conflit tâches administratives / missions pédagogiques est en revanche un faux débat

Les inspecteurs eux-mêmes ne vivent pas comme une dérive l'accroissement de leurs tâches de type administratif au détriment de leur mission première d'inspection et d'animation. Ils ont du mal à faire le tri parmi leurs activités, tant la porosité de la frontière entre l'administratif et le pédagogique leur paraît grande.

Tous sont attachés à la diversité de leurs activités, qui leur permettent d'élargir leur connaissance du terrain par des voies autres que les contacts traditionnels, et la plupart des tâches d'apparence administrative restent à leurs yeux connexes à leurs activités pédagogiques. Ils estiment que l'activité d'un inspecteur se répartit entre tâches directement pédagogiques et tâches d'administration pédagogique : sur la ligne de crête des deux notions, ils soulignent leur complémentarité.

Si la fonction d'inspection n'a pas été détournée, il n'en reste pas moins qu'elle s'est décentrée par rapport à la vocation initiale des corps d'inspection, mais ce n'est visiblement pas en réduisant les tâches à coloration administrative que le problème sera résolu.

### 3. Un édifice à consolider et à réaménager

#### ■ ■ Un statu quo à ne pas prolonger

Toutes les informations recueillies, sans exception, sont convergentes et mettent en évidence un déficit considérable d'inspection et d'animation pédagogique, surtout dans le second

degré, et la réalité du besoin est exprimée avec force par tous les acteurs du système. Les enseignants ont besoin d'échapper à l'isolement pédagogique, de faire le point sur leurs pratiques, de recevoir des informations, des conseils... Ils regrettent l'insuffisante présence de « leur » inspecteur. Les chefs d'établissement déplorent eux aussi une présence mesurée, présence que les recteurs ressentent également comme nécessaire auprès des services.

Cette frustration rencontre la propre insatisfaction des corps d'inspection, nourrie par la conscience aiguë de besoins non satisfaits en même temps que par le sentiment d'impuissance à y répondre convenablement.

### ■ ■ Dans le premier degré, recentrer et moderniser

#### ■ *un recadrage nécessaire*

Plusieurs mesures contribueraient à recentrer les missions des inspecteurs du premier degré.

- La **rationalisation des demandes** faites par les services administratifs est nécessaire pour **diminuer le volume des enquêtes**, souvent redondantes et parfois inutiles ; il convient également de traiter en **liaison directe entre l'inspection académique et les écoles**, en rendant chaque IEN destinataire d'un double, un certain nombre d'actes administratifs, comme la gestion des crédits déconcentrés, le contrôle de l'absentéisme des élèves, les conventions et agréments...

- La **suppression des tâches d'organisation pure**, comme l'organisation des stages du plan académique de formation et sa gestion financière, devrait être une règle. Dans le même esprit, les épreuves des concours de recrutement des professeurs des écoles devraient être transférées au mois de juillet, pour mettre un terme à l'absence des inspecteurs de leur circonscription au mois de juin.

- La **limitation du temps consacré à la formation** est également souhaitable, même s'il est tout autant souhaitable que les inspecteurs participent à cette formation.

- Les **bureaux**, qui dans certains cas, se trouvent au chef-lieu du département, devraient être installés **au cœur de**

**la circonscription**, pour assurer une présence continue et limiter les temps de déplacement.

■ *une indispensable modernisation*

- La **structure juridique des écoles pourrait être revue**, pour aboutir à des EPLE<sup>1</sup> disposant de plusieurs implantations, ce qui diminuerait le nombre de correspondants de l'IEN, tout en permettant au directeur d'école ainsi nommé et entièrement déchargé de son service, de devenir un relais de l'inspecteur. A défaut, un renforcement administratif et pédagogique des équipes de circonscription pourrait constituer une ébauche de relais.

- En dehors de l'équipement bureautique, qui doit être remis à niveau dans certaines circonscriptions, il est nécessaire de doter les inspecteurs de bases de données. **Il faut poursuivre et approfondir le travail entrepris par la DPD<sup>2</sup> avec INPEC<sup>3</sup>.**

L'exploitation du résultat des évaluations en CE2 et 6<sup>ème</sup> pourrait aussi utilement être « remontée » au niveau académique, qui disposerait ainsi de données homogènes pour conduire son action.

- **Le rôle des conseillers pédagogiques doit être revu** pour s'adapter à des générations de maîtres désormais tous formés en IUFM. La durée de leurs fonctions doit également être limitée.

■ ■ **Dans le second degré, améliorer l'existant**

■ *alléger les charges*

De manière unanime, les corps d'inspection ne souhaitent pas que des tâches leur soient retirées, mais que ces mêmes tâches soient rendues moins lourdes.

---

1. Établissement public local d'enseignement.  
2. Direction de la programmation et du développement.  
3. Indicateurs pour le pilotage de l'école au collège.

- Les **procédures de certification sont trop diversifiées et trop peu mutualisées** : il faut développer les sujets interacadémiques et simplifier les modalités de contrôle.

- La **gestion des réunions doit être améliorée** ; certains jours de la semaine doivent être réservés au travail d'inspection proprement dit.

- Le poids des tâches matérielles doit être diminué par une **augmentation de la logistique** et l'amélioration des secrétariats.

■ *renforcer les moyens d'action*

- en prenant acte du fait que chaque inspecteur ne devrait pas avoir plus de 500 enseignants sous sa responsabilité, et **créer dans un premier temps 250 postes au moins** ;

- **en créant un « maillage pédagogique »** autour de l'inspecteur grâce à des professeurs-relais partiellement déchargés de service.

- Mieux administrer tous les inspecteurs

- **en désignant un « responsable managérial »**. La création d'un pôle pédagogique en académie est envisageable, à condition de respecter un projet éducatif global qui est, lui, défini au niveau national ;

- en créant **un véritable dispositif de conduite de la pédagogie**, avec des objectifs traduits dans le programme de travail académique, des indicateurs (comme le nombre d'inspections réalisées) et une évaluation de l'action (entre autres par l'exploitation de rapports annuels d'activité des inspecteurs, comme des rapports d'inspection qu'ils rédigent) ;

- en créant **les conditions juridiques d'une véritable animation pédagogique**, en donnant par exemple aux inspecteurs du second degré la possibilité de convoquer les professeurs sous leur responsabilité. Il faut en outre, pour conserver le dynamisme de la fonction, limiter le temps passé dans une même académie ou circonscription.

Il faut sans doute enfin se pencher sur l'essence du métier d'inspecteur et **repenser les missions de l'inspection** à la lumière des évolutions intervenues depuis dix ans, et notamment sa mission première d'évaluation et d'animation pédagogique.



## L'évaluation de l'enseignement, une approche nouvelle de l'académie

L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) mène régulièrement de nombreux travaux en association avec d'autres inspections générales et en particulier avec l'IGEN<sup>1</sup> ; à titre d'illustration, on citera les évaluations d'un échantillon de cent lycées, de cent lycées professionnels et de cent collèges ou le rapport sur *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*<sup>2</sup>. Lors de ces travaux communs, chaque inspection générale apporte ses compétences propres, son expertise, notamment en matière d'appréciation du fonctionnement et de l'efficacité du système éducatif.

Conformément à leur programme de travail, arrêté par les ministres, les deux inspections générales ont conduit conjointement en 1999-2000 l'évaluation de l'enseignement dans les deux académies de Limoges et Rennes, à la suite du travail engagé l'année précédente pour élaborer en commun une méthode, adaptée à ce nouveau type d'investigation, l'évaluation de l'enseignement à l'échelon d'une unité géographique.

Elles ont également souhaité présenter dans un texte largement commun les premières réflexions sur cette nouvelle démarche.

1. Inspection générale de l'Éducation nationale.

2. Rapport n° 97-0109 – septembre 1997

## 1. Une approche nouvelle, qui intègre les transformations du système éducatif

Au cours des deux dernières décennies, **l'organisation du système éducatif a connu des transformations majeures**, avec la **déconcentration** d'abord ; dès les années soixante-dix, l'affirmation de l'autonomie pédagogique, concrétisée par l'obligation faite aux écoles, collèges, lycées, de se doter de projets, a progressivement modifié le mode de relation entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

La **décentralisation** a quant à elle, depuis le début des années quatre-vingt, remis en question les traditions d'uniformité qui prévalaient dans la plupart des établissements de l'Éducation nationale.

La **contractualisation** enfin, engagée depuis peu, prévoit que « le dialogue entre l'administration centrale et les académies sera désormais fondé sur le projet académique. Ce projet [...] établi par le recteur, [...] fera l'objet d'échanges avec l'administration centrale ; il sera la base d'un contrat qui liera désormais le ministère à l'académie <sup>1</sup> ».

Ainsi s'est peu à peu imposée l'idée que, pour atteindre les objectifs nationaux, chaque niveau du système éducatif doit disposer d'une certaine capacité d'initiative, ainsi que d'une autonomie pédagogique et éducative.

Mais il est également apparu que **ces évolutions doivent être accompagnées**, en premier lieu **pour éviter la dispersion, voire les dérives**. Les divers échelons hiérarchiques et les établissements scolaires disposent de larges espaces d'initiative. Usant de cette marge de manœuvre, les académies, les départements, les circonscriptions ou les établissements scolaires développent des « politiques » qui s'emboîtent plus ou moins bien et ont une forte réalité, même si elles restent souvent implicites et ne sont pas toujours formalisées dans un projet partagé par l'ensemble des acteurs.

Pour éviter que ne s'installent ainsi des disparités supplémentaires entre académies, départements et établissements, des évaluations régulières de ces politiques constituent des outils de régulation et de maintien d'une cohérence nationale.

---

1. Bulletin officiel de l'Éducation nationale du 7/01/1999.

L'autonomie des différentes unités du système éducatif doit en second lieu, **pour gagner en efficacité**, s'accompagner du renforcement parallèle d'un pilotage recentré sur les objectifs pédagogiques et éducatifs à tous les niveaux : pilotage des établissements par les académies, pilotage des académies par le niveau central.

La notion de pilotage est assez étrangère à celle de contrôle *a priori* qui est le plus souvent pratiqué dans notre système : elle implique un suivi des unités et des évaluations régulières pour analyser les conséquences en termes de résultats sur les élèves des politiques menées, également un suivi des moyens consacrés et des pratiques mises en œuvre, afin **d'apporter au ministre des informations** sur le fonctionnement des académies, sur la traduction dans les réalités locales des politiques engagées, et de **fournir** au niveau central comme aux niveaux académiques **des éléments susceptibles d'infléchir ou de conforter leur pilotage**.

Cette connaissance supplémentaire de la situation des académies correspond à **un besoin pour les services centraux de mieux connaître pour mieux dialoguer**. La contractualisation doit pouvoir s'appuyer sur une analyse approfondie des académies. Une meilleure appréhension des réalités de terrain, de la façon dont les impulsions nationales font système dans les académies, peut également éclairer les directions d'administration centrale et les amener à adapter leurs objectifs et améliorer leurs méthodes.

L'évaluation vise aussi à **aider les responsables locaux à mieux connaître pour mieux décider** et fonder leur politique sur une analyse externe de la situation. Elle peut, en particulier, apporter aux recteurs des éléments objectifs, complémentaires de l'information dont ils disposent.

## 2. Que signifie l'évaluation de l'enseignement dans une académie ?

**Il ne s'agit pas d'une étude de l'état des disciplines** dans telle ou telle académie : une autre approche serait nécessaire. On peut se demander d'ailleurs si l'académie constitue à

cet égard une entité pertinente : même si l'approche des disciplines est marquée par certains éléments académiques (la pyramide des âges des enseignants et la force des traditions de scolarisation, par exemple), l'état des disciplines ne paraît pas réellement un élément discriminant d'une académie à l'autre.

**Il s'agit plutôt de rechercher ce qui concourt à produire les résultats des élèves**, tout ce qui contribue à expliquer la qualité de leurs apprentissages : ce qui se passe dans les classes est évidemment essentiel mais prend place dans un ensemble plus large incluant par exemple les politiques d'orientation des élèves, d'élaboration de la carte des formations, de gestion des enseignants, de formation continue... comme le contexte sociologique dans lequel s'inscrivent les établissements.

On dispose aujourd'hui, grâce aux travaux de la direction de la programmation et du développement (DPD) **de nombreux instruments qui permettent de se faire une idée assez précise des résultats observés et attendus** aux différents niveaux d'enseignement. On peut en analyser les évolutions dans le temps et les situer par rapport aux autres académies, repérer au sein d'une académie les disparités que masquent les résultats d'ensemble.

**Cette analyse des résultats constitue un point de départ** : elle permet de faire apparaître des réussites ou des faiblesses et de dégager les premiers éléments d'une problématique. L'évaluation ne saurait pour autant se limiter à mesurer les résultats obtenus par les élèves en les rapportant aux caractéristiques de la population et en tenant compte des diverses contraintes qui s'imposent à l'académie.

Sous peine de vouloir faire passer toutes les académies sous la même toise, on ne peut en effet se contenter de les situer par rapport aux moyennes nationales, ni même par rapport aux objectifs quantitatifs que la loi assigne à l'École. Il faut donc s'efforcer d'évaluer de quelle façon les académies préparent les jeunes à une bonne insertion sociale et professionnelle et, dans un premier temps, comment elles les préparent à des études ultérieures ou à une première insertion.

Chercher des pistes **pour favoriser les améliorations nécessaires** conduit à **analyser le fonctionnement global de l'académie**, à expliciter des choix souvent implicites, à s'attacher à repérer les diverses logiques en œuvre et à mettre en lumière les synergies, les cohérences ou les incohérences.

**Il s'agit**, au-delà de l'étude d'indicateurs de résultats ou de la description d'une politique donnée, **de rapprocher les résultats de la façon dont ils sont produits par des procédures d'enseignement et de pilotage pour mettre en évidence « l'effet-académie »**. Des académies proches par leurs caractéristiques socio-économiques peuvent en effet obtenir des résultats fort différents. L'« effet-académie », comme il existe un « effet-établissement », tient au pilotage exercé aux différents niveaux, à la qualité des relations humaines, à l'engagement des personnes, à la façon dont les diverses actions s'articulent, à l'histoire et aux traditions régionales, etc. Une académie est ainsi beaucoup plus – ou parfois moins – que la somme des actions des personnels ; c'est la cohérence de l'ensemble qui en fait la force.

Plutôt que de décrire le fonctionnement de l'académie dans tous ses aspects, **il convient donc de faire apparaître les cohérences des logiques en œuvre**, de cerner les dynamiques et les lignes de force et de dégager les atouts comme les difficultés, de façon à mettre en évidence des leviers d'action possibles.

### 3. La méthode d'enquête : un maillage de données recoupées

Les **éléments du champ d'information** sur lesquels portent les investigations sont de trois ordres :

- les **performances**, rapportées à des référents nationaux et leur évolution dans le temps ;
- les **éléments qui concourent à produire ces performances** : l'offre de formation, les personnels, la prise en charge des élèves... ;
- le **management général du système** : le pilotage aux différents niveaux de responsabilité, les relations avec les partenaires...

Sans être toutefois exhaustif, ce champ est vaste, mais ce n'est qu'après une large analyse préalable des principales données de l'académie que l'on peut envisager de le réduire aux points sur lesquels il est utile de faire porter prioritairement l'investigation.

Chaque item figurant dans le champ d'observation est décliné en une liste d'éléments observables visant à caractériser la situation de l'académie sur ce point : les **indicateurs**.

Les indicateurs répondent à la question « à quoi le voit-on ? ». S'ils ne sont pas toujours quantifiables, ils doivent cependant être observables. Cette traduction rigoureuse en faits objectifs et s'imposant à tous permet d'éviter le risque de caractère impressionniste et aléatoire des conclusions de l'évaluateur et renforce la fiabilité des analyses, garantie d'autre part par l'intervention de nombreux évaluateurs et le croisement constant de leurs regards.

Leur utilisation nécessite néanmoins **quelques précautions**. **Chaque indicateur n'apporte en lui-même que peu de sens ; c'est la mise en relation des indicateurs qui permet d'approcher la portée d'une politique académique**. L'utilisation d'indicateurs nombreux permet de mieux cerner la réalité, qui est par nature complexe.

**Les informations nécessaires sont extraites de documents** nationaux et académiques, **de visites, d'entretiens** individuels ou collectifs et enfin **de quelques études de cas**. Provenant de sources multiples, elles sont systématiquement réorganisées.

**L'analyse** préalable sur dossier des principales caractéristiques de l'académie **est complétée par des visites « de terrain »** dans les écoles, les circonscriptions du premier degré, les collèges, les lycées d'enseignement général et technologique et les lycées professionnels ; ces visites permettent notamment d'observer ce qui se passe aux points sensibles de la scolarité :

- pour le premier degré, le cours élémentaire 1<sup>ère</sup> année (CE1), niveau où peuvent s'analyser les difficultés qui se font jour ainsi que le traitement apporté (poursuite de l'apprentissage de la lecture au sein de la classe avec le maître, actions de soutien, intervention du réseau d'aide, coordonnée ou non avec l'action du maître...);
- pour le collège, l'acquisition de méthodes d'apprentissage et l'organisation du travail personnel, par exemple à l'occasion des études dirigées de sixième ; la prise en compte de la diversité des élèves à travers notamment les principes de composition des divisions ; la mise en œuvre des réformes pédagogiques ; le soutien, l'aide aux devoirs ; la prise en compte de la

grande difficulté scolaire dans les dispositifs dérogatoires (SEGPA<sup>1</sup>, quatrièmes d'aide et de soutien, troisième d'insertion ou classes relais notamment) ;

- pour les lycées, la fonction de détermination de la classe de seconde et de la seconde professionnelle ; les dispositifs de différenciation pédagogique ; les travaux personnels encadrés (TPE) ; les projets professionnels pluridisciplinaires ; le rôle joué par les options et spécialités en première et terminale ; l'exploitation des stages et périodes de formation en entreprise ; le rôle de la vie scolaire dans l'adaptation ; l'éducation à la citoyenneté.

Des **entretiens** menés enfin avec les responsables de l'académie, des services, avec les parents d'élèves, les élèves, les personnels, leurs représentants, ainsi que les partenaires habituels de l'École (collectivités territoriales, services de l'État, partenaires économiques...) **complètent la somme des informations**, qui ne prennent leur sens qu'à travers le croisement des différentes données.

La procédure d'évaluation retenue associe ensuite plusieurs phases de travail dont les résultats sont confrontés les uns aux autres, de façon à mettre en évidence les lignes de force, les tendances dominantes, pour cerner ce qui concourt aux résultats des élèves.

**Évaluer l'enseignement dans une académie ne revient pas à évaluer la politique académique du moment** : le fonctionnement d'une académie est lui-même inscrit dans une durée, dans une histoire ; en rechercher le sens conduit à confronter les éléments nombreux qui y participent.

L'aspect systémique de l'enquête permet de décrire le cadre dans lequel s'exerce l'action de chacun, de prendre en compte les interactions, mais ne permet pas d'isoler l'action de tel ou tel acteur : les phénomènes en jeu sont complexes et difficiles à saisir ; le rôle des acteurs est délicat et il n'appartient pas à l'évaluateur de se poser en censeur, mais de repérer des éléments qui peuvent constituer des leviers pour l'action.

Néanmoins, si l'évaluation de l'enseignement ne doit pas être confondue avec une évaluation de personnel, elle peut fournir une base pour orienter la mission des différents responsables

1. Section d'enseignement général et professionnel adapté.

et constitue un point de départ pour le dialogue entre l'académie et le niveau central.

Enfin, pour atteindre ses objectifs, cette évaluation doit nécessairement **prendre une forme participative et donner lieu à un rapport** sur lequel l'académie est appelée à faire connaître ses observations. Pour autant, ce travail est conduit par les seules inspections générales hors la présence d'un observateur permanent de l'académie : il est indispensable de séparer précisément la responsabilité de l'action de celle de l'évaluation et donc d'écarter de l'équipe des évaluateurs toute personne impliquée de près dans le fonctionnement de l'académie.

## 4. La mise en œuvre de la méthode : l'évaluation de l'enseignement dans les académies de Limoges et de Rennes

Les études conduites au cours de l'année 1999-2000 dans les académies de Limoges et de Rennes, par deux équipes restreintes copilotées par un IGAENR et un IGEN, ont appliqué dans ses grandes lignes **la méthode** élaborée l'année précédente, qui **s'est ainsi trouvée validée dans ses principes**, tout en procédant à quelques choix tenant soit aux caractéristiques de l'académie, soit à des ajustements qui ont paru pertinents aux équipes de rapporteurs.

Les missions se sont donc appuyées principalement sur les entretiens conduits en académie ainsi que sur les visites d'établissements ou de circonscriptions. Outre les informations disponibles au sein de l'administration centrale, l'essentiel des matériaux recueillis provient de ce travail en académie. Les entretiens ont évidemment concerné les différents responsables et acteurs de l'Éducation nationale à l'échelon du rectorat comme des inspections académiques, mais également un grand nombre de ceux qui sont directement intéressés par le fonctionnement du système scolaire : personnels, parents d'élèves, autres services de l'État, conseil régional, conseils généraux, représentants des maires.

Le choix des établissements secondaires et des circonscriptions primaires visitées a visé à couvrir l'ensemble des départements, à prendre en compte les différents types d'établissements ainsi que la variété des situations géographiques et pédagogiques existant dans l'académie. Les inspecteurs se sont attachés notamment à retenir des établissements aux performances variées, appréciées en fonction de la réussite globale de ces établissements dans ces académies.

De plus, les deux missions n'ont pas manqué d'exploiter les travaux antérieurs conduits par chacune des deux inspections générales dans l'académie : notes sur des établissements scolaires, sur le fonctionnement des services académiques, sur l'enseignement dispensé. Elles ont évidemment bénéficié des analyses produites par l'ensemble des corps d'inspection sur l'état de l'enseignement des différentes disciplines.

**Plus que la somme et le cumul des ces informations, plus que leur rassemblement, c'est leur croisement qui a été éclairant sur le fonctionnement réel des académies.** De ce point de vue, les rapporteurs tiennent à souligner la fécondité de la méthode. De fait, le système scolaire produit aujourd'hui une foison d'informations, bâtit quantité d'indicateurs qui demeurent trop souvent empilés ou juxtaposés. Mettre en relation ces données pour examiner dans quelle mesure elles s'organisent en système est l'un des intérêts de ce type de travail. Les services des rectorats ou de l'administration centrale, qui peuvent disposer de tous les éléments nécessaires, ne sont pas toujours en mesure de procéder à ces rapprochements, faute de temps ou du fait de la segmentation des approches et des services.

**Pour les études à venir, des précautions seront néanmoins à prendre,** des adaptations et des améliorations à prévoir, notamment dans le domaine statistique, source de plusieurs problèmes.

Faute de toujours maîtriser certaines difficultés et plutôt que de gommer les diverses rugosités, les rapporteurs ont souhaité au moins les repérer et les signaler comme les marques d'un travail à poursuivre.

**Ainsi, toutes les données que les deux missions ont voulu exploiter n'ont pas toujours la fiabilité souhaitée ou ne sont pas suffisamment actualisées.** Cela vaut

d'abord pour toutes celles qui conduisent à sortir de la sphère du système scolaire pour toucher, par exemple, à l'articulation avec le monde du travail ou de l'emploi, ou aux réalités économiques et sociales. Certitudes et incertitudes semblent parfois se côtoyer dans le domaine statistique.

Qui plus est, **des informations qui paraissent cohérentes** chacune en son ordre, **deviennent souvent problématiques dès lors que l'on cherche à déterminer comment elles peuvent faire système** ; ce type d'obstacle a été rencontré plus d'une fois au cours des missions.

Difficulté d'interprétation de statistiques souvent très techniques ? Incohérence des domaines de référence des différentes enquêtes ? Ces deux hypothèses sont probablement à retenir. Elles invitent à des travaux complémentaires.

Dans le domaine pédagogique, **la qualité des enseignements dans chacune des disciplines se révèle difficile à évaluer à l'échelle d'une académie.**

Analyser l'état de l'enseignement d'une discipline dans une académie est une démarche nouvelle. Observer quels en sont les points forts et quelles en sont les faiblesses, et donc les stratégies à mettre en place pour améliorer le fonctionnement, est complexe car les pratiques enseignantes sont aussi diverses que les classes. Observer la réalité du pilotage académique de chaque discipline, le degré de cohérence entre le pilotage des différentes disciplines, observer si les pratiques pédagogiques favorisent la progression de chaque élève ou se révèlent de fait porteuses d'exclusion, nécessite la poursuite de la réflexion.

Les observations faites dans un échantillon d'établissements et de circonscriptions ne sauraient sans doute être immédiatement généralisées à l'ensemble du fonctionnement d'une académie.

Ainsi, pour ce qui touche au domaine pédagogique, en dépit d'un croisement avec les observations des inspecteurs territoriaux, il s'agit surtout de décrire de grandes tendances, évidemment toujours susceptibles d'être infirmées localement.

Des précautions de lecture s'imposent enfin car, pour volumineux qu'ils soient, **les rapports peuvent paraître singulièrement lacunaires.** « Bien des aspects du fonctionnement de l'académie ne sont pas abordés, nombre de secteurs ne

donnent pas lieu à des observations ou à des commentaires », soulignent les rapporteurs.

Les deux équipes d'évaluateurs soulignent à ce sujet qu'elles n'ont pas recherché à tout prix l'exhaustivité mais qu'elles se sont concentrées sur quelques problématiques essentielles de l'académie.

L'objectif d'une telle mission n'est d'ailleurs pas de faire une « somme », de répéter ou de récapituler les autres travaux que les inspections générales assurent tout au long de l'année dans l'académie, mais d'alerter sur quelques questions cruciales.



## **Les rapports de l'IGAENR : un « droit de suite » encore faiblement exercé**

Les sommaires des rapports annuels de l'IGAENR montrent qu'à côté de travaux menés ponctuellement, certains thèmes reviennent régulièrement, soit qu'ils participent du suivi permanent qu'assure l'inspection, soit qu'ils tiennent le devant de l'actualité durant deux ou trois années consécutives. Néanmoins certaines questions, qui ont fait l'objet d'une ou plusieurs études antérieures détaillées et assorties de recommandations et de propositions d'action de sa part, sont aussi périodiquement soumises à l'expertise de l'inspection, sans pour autant que leur problématique initiale ait évolué et justifié un réexamen.

Ce paradoxe, joint à la nécessité pour l'IGAENR d'évaluer l'impact de son action, l'ont donc conduite à se pencher sur les suites données aux rapports qu'elle rédige. Cette interrogation était d'autant plus nécessaire que l'exploitation de ces suites, pourtant consubstantielle à toute inspection et prévue dès l'origine du service, n'a que trop rarement été organisée malgré les enjeux qu'elle recouvre. Les constats opérés par l'IGAENR au cours de cette enquête originale dans son objet et dans ses procédures, s'ils sont dérangeants pour elle-même et pour l'institution, n'en sont pas moins riches d'enseignements.

# 1. Le suivi des rapports, effet de mode ou enjeu majeur ?

## ■ ■ Une exigence originelle forte, une mise en pratique sporadique

La question des suites à donner aux rapports de l'inspection, c'est-à-dire celle du degré d'utilisation de ses diagnostics et de ses préconisations par les organes de décision compétents, est aussi ancienne qu'incertaine.

L'instruction générale n° 65-454 du 20 novembre 1965, contemporaine de la naissance de l'IGAEN<sup>1</sup>, insiste, dans un souci de cohérence fonctionnelle, à la fois sur le droit de passer outre, pour l'autorité investie du pouvoir de décision, aux observations ou conseils de l'inspection générale, mais aussi sur la **nécessité d'une « articulation étroite » entre l'inspection et l'administration**. Seul un tel dialogue peut permettre d'**exploiter systématiquement**, grâce à des réunions périodiques tenues par le ministre, le résultat des travaux de la première ; de la même façon, cette instruction précise que si la transmission des rapports aux services relève de la décision du ministre, toute communication appelle une réponse de la part du directeur qui en est destinataire. Les mêmes dispositions valent pour les recteurs et les préfets intéressés.

Dans les faits, l'« articulation étroite » préconisée par l'instruction entre l'inspection et l'administration n'a pas véritablement fait l'objet d'un dispositif pérenne. La réapparition périodique, dans des circulaires récurrentes émanant de différents cabinets ministériels, de consignes visant à exploiter de manière rationnelle et continue les travaux de l'inspection, atteste de la rapidité avec laquelle les mécanismes de suivi des rapports ont été perdus de vue aussitôt ou presque qu'instaurés : **la persistance de cloisons entre le champ de l'action administrative et celui de l'examen critique est à l'évidence demeurée une constante forte**.

Le développement soutenu de l'activité de l'IGAENR et l'élargissement de son champ d'intervention n'ont fait

1. Désignée dans les pages qui suivent par son sigle actuel d'IGAENR.

qu'accroître la difficulté à installer durablement une procédure de suivi. L'inspection est en effet progressivement passée du contrôle à l'audit, et de l'évaluation au conseil ; aux analyses thématiques habituelles se sont ajoutés le suivi permanent des établissements et des services académiques, ainsi que des missions ponctuelles lourdes hors programme ; la production de l'inspection a considérablement augmenté <sup>1</sup>, tant à la suite de la multiplication des saisines que de l'augmentation de ses effectifs ; ses interlocuteurs se sont considérablement diversifiés. Aujourd'hui, des procédures tombées en désuétude, des niveaux de décision multipliés, un fort accroissement du nombre des enquêtes et des décideurs concernés contribuent à rendre flou le paysage de « l'exploitation des résultats », notion pourtant jugée, à l'origine, indissociable de la fonction de l'inspection générale.

Hormis de brèves informations sur le déroulement de procédures disciplinaires, l'inspection n'a que rarement de « retour » sur son action. Son investissement dans l'analyse d'une problématique prend donc fin avec la remise de son rapport, dont l'avenir lui restera largement inconnu, et le lancement du nouveau programme de travail annuel se fera sans mémoire précise de l'impact réel des enquêtes précédentes. La nécessité d'un retour n'est d'ailleurs pas également ressentie au sein même de l'inspection, et si certains inspecteurs se résignent mal à ne pas savoir comment évoluent des situations sur lesquelles ils ont porté un diagnostic et proposé des remèdes, une minorité estime que l'essentiel est la réponse à la commande ministérielle, la suite étant du ressort exclusif des services – attitude résumée par le précepte dit du *fire and forget* <sup>2</sup>, en usage dans certains autres corps de contrôle, et non des moindres –.

### ■ ■ Des enjeux qui dépassent les querelles de préséance

Le domaine de « l'après-rapport » réclame pourtant d'être clarifié, car il est porteur d'enjeux qui dépassent très largement le soupçon d'ingérence d'un corps de contrôle dans

1. Au cours des derniers exercices, ce sont en moyenne 110 rapports annuels qui ont été officiellement communiqués au ministre, sans compter le dépôt de très nombreuses notes (257 en 1998-1999).

2. « Tire et oublie », expression empruntée au vocabulaire militaire, désignant les missiles autoguidés.

l'action administrative ou celui d'une supposée réticence de l'administration à l'égard des travaux de l'inspection.

Premier de ces enjeux, l'**amélioration de la qualité du service public**. L'inspection, chargée de mesurer les écarts entre l'existant et le souhaitable, ne peut bien entendu avoir d'utilité réelle que si ses conclusions sont, sinon systématiquement appliquées, du moins toujours attentivement considérées par les décideurs du système éducatif.

En termes **de bon usage de l'effort public**, il faut remarquer que toute enquête a un coût et, dès lors, devrait justifier d'une valeur ajoutée. En laisser les résultats en déshérence reviendrait à admettre l'existence auprès du ministre d'une fonction purement contemplative, méditant en circuit fermé. Cela conduirait, plus largement, à concentrer toute la légitimité sur l'action, au détriment de l'évaluation et de la régulation, qui procèdent pourtant de la même autorité ministérielle.

En termes **d'image du ministère**, la temporisation, les demi-mesures, voire l'inaction éventuelle des échelons compétents ne peuvent manquer, faute d'en connaître en détail les raisons, d'être imputées à la volonté des plus hauts responsables du ministère par les interlocuteurs que l'inspection a rencontrés au cours de sa mission et qui attendent des conséquences de cette dernière, menée au nom du ministre.

En termes enfin **d'évaluation de l'inspection générale** elle-même, qui ne saurait pas plus échapper au regard critique que tout autre service, il est indispensable de connaître la portée effective des travaux qu'elle produit.

## 2. Une méthodologie classique, un déroulement d'enquête original, des constats surprenants

### ■ ■ Une approche classique

En l'absence quasi complète d'informations sur le sort réservé à ses rapports, l'IGAENR a donc entrepris en 1999-2000 une enquête spécifique portant sur la mesure de l'impact de ses

travaux au cours des dernières années, selon ses méthodes habituelles : détermination de la problématique, établissement d'une grille d'analyse, choix d'échantillons significatifs, investigations sur place et sur pièces autant que possible, interrogation des intervenants aux niveaux nécessaires de la chaîne administrative, ainsi que recours, pour l'occasion, à la mémoire de l'inspection, notamment à celle des auteurs des rapports retenus.

Un groupe restreint d'inspecteurs s'est penché sur un ensemble de 28 rapports, choisis de manière aléatoire, et répartis entre trois années de référence (1996, 1997, 1998<sup>1</sup>), trois domaines d'enquête (enseignement scolaire, supérieur et recherche, action administrative) et trois modes d'intervention (contrôle, évaluation, conseil). Ces rapports représentaient le quart de la production retenue comme objet d'étude sur cette période. Ont été également examinés 29 rapports disciplinaires, soit un tiers de la période retenue (l'année 1997-1998).

### ■ ■ Une procédure adaptée à un objet original

Sauf nécessité liée à la technicité du rapport, **aucun inspecteur** du groupe **n'a pris en charge de rapport auquel il avait collaboré**. Cette volonté, qui s'explique aisément par le souci d'une incontestable objectivité, tranchait en cela avec la démarche habituelle de l'inspection, qui privilégie d'ordinaire la compétence acquise dans le traitement d'un dossier.

Le déroulement de l'enquête s'est également écarté du schéma classique, dans lequel les investigations débutent rapidement après une prise de contact avec les décideurs principaux, destinée à les informer de l'objet de la visite et à organiser cette dernière. Les directions de l'administration centrale ont en effet souhaité l'emploi d'une procédure d'enquête écrite dans cette phase de prise de contact, qui visait à connaître les initiatives de tous ordres engagées à la suite des conclusions de l'IGAENR sur les rapports retenus, et à obtenir tout commentaire utile à ce sujet.

1. Pour disposer ainsi de rapports ni trop anciens, pour conserver de l'actualité et préserver les chances d'une meilleure disponibilité de l'information, ni trop récents, pour laisser le temps nécessaire aux réactions administratives de se déployer.

Il faut signaler que **le délai de réponse à cette enquête** nouvelle **a largement excédé celui communément admis** dans une procédure de ce type et que **le contenu même des réponses s'est révélé exceptionnellement lacunaire.**

### ■ ■ Une mémoire défaillante

Quatre mois en effet après la saisine initiale, le retour des questionnaires atteignait un peu plus de 20 %, représentant des éléments d'informations sur la moitié des rapports environ, et tous les directeurs n'avaient pas pu être rencontrés – malgré une relance – avant une visite dans leurs services. Loin d'apparaître comme une procédure simple et normale, l'enquête sur le suivi des rapports de l'inspection, au vu de son bilan décevant, a mis en lumière son **aspect insolite aux yeux des directions.**

Plus grave, car touchant au cœur même de l'action administrative, a été la **difficulté**, pour le groupe de travail, **de retrouver la « mémoire »** des services. Si dans la majorité des cas les interlocuteurs se sont souvenus de l'existence de tel rapport, plus rares ont été ceux, à un niveau de sous-directeur ou de chef de bureau, à l'avoir lu, et donc à pouvoir donner des explications utiles sur ses suites, pour deux raisons majeures, qui ne s'excluent pas l'une l'autre.

– **Les pratiques de diffusion des rapports sont très variables** : si dans certaines directions le document est transmis *in fine* à l'agent le plus concerné, dans un certain nombre de cas, les productions de l'inspection ne sont lues que par le directeur et, parfois, son adjoint. Leur sort ultérieur paraît incertain, car l'enquête a conduit l'inspection à rediffuser certains des rapports concernés, apparemment introuvables sur place.

– **Les mouvements**, fréquents ces dernières années, qui affectent la vie des bureaux, les changements d'organigramme, les transferts d'attribution, **ont rendu difficile la « traçabilité » de certains rapports.** Il est apparu que la transmission de l'information entre agents, quel que soit leur niveau, était rarement assurée, tandis que l'archivage manquait de fiabilité.

**L'inspection elle-même a révélé des défaillances dans ce domaine de la mémoire** ; si elle a bien conservé tous les rapports passés, la connaissance de l'histoire de leurs suites

reste surtout tributaire de l'effort personnel de leurs auteurs. Que ceux-ci partent vers de nouvelles fonctions ou à la retraite et les informations qu'ils ont réunies seront souvent perdues pour le service.

Sur le terrain en revanche, lorsque la diffusion locale des rapports a été correctement assurée (ce qui n'a pas toujours été le cas), le groupe de travail n'a eu aucune difficulté comparable à celles rencontrées avec les services centraux.

Au-delà de la présence du fonds documentaire, bien souvent aléatoire, il est apparu que **les modalités d'exploitation des rapports de l'inspection par les directions sont peu formalisées** : une seule direction s'est préoccupée de confier la centralisation du suivi à un « bureau des études », qui est aussi chargé explicitement des relations avec l'IGAENR.

**Les difficultés paraissent en outre se concentrer sur les rapports qui intéressent plusieurs directions**, car il n'y a pas à cet égard de coordination établie, ni officieuse, ni officielle. Or nombre de travaux de l'inspection concernent par nature plusieurs services, avec parfois des problèmes de frontière. L'attente que se déclare spontanément un chef de file et le risque de conflit négatif d'attribution constituent des écueils que l'inspection n'a pas compétence pour éviter.

Au-delà de tout jugement sur les directions, il apparaît en tout cas que **l'administration centrale n'est en aucune manière organisée pour se saisir des rapports qui lui sont destinés** et les exploiter, sans préjuger de l'application qu'elle peut en faire le cas échéant.

### 3. Des résultats d'enquête décevants

#### ■ ■ Seule une minorité des rapports étudiés a reçu une suite

Sur les 28 rapports généraux, seuls 6 ont reçu une exploitation largement positive, et 9 ont été partiellement utilisés. Malgré la difficulté d'établir une typologie, il est possible de constater que **les quelques rapports qui ont connu des suites nettement positives rencontraient une volonté marquée** :

- soit que la mission ait accompagné en temps réel une politique ministérielle, en apportant les éléments d'information et d'analyse précisément souhaités par l'autorité responsable ;
- soit que les pistes de travail proposées aient constitué l'occasion pour l'administration de résoudre des difficultés conjoncturelles ;
- soit que l'IGAENR elle-même ait eu pour souci de ne pas laisser sans effet des observations d'une gravité certaine, et qu'elle ait pu convaincre les services de coopérer au règlement des problèmes soulevés.

**Davantage de rapports, on l'a vu, n'ont inspiré que partiellement l'action administrative**, alors qu'il s'agissait de sujets importants et en général de large portée. Cette prise en compte très partielle, et parfois nulle, de propositions exprimées peut avoir deux raisons :

- l'extrême complexité du sujet étudié ne permettait pas d'apporter des retouches autres que de détail et réclamait une approche globale que l'administration ne s'est pas sentie en mesure de déployer ;
- les sujets traités nécessitaient de recourir à des aménagements de nature réglementaire dont l'inspection ne saurait dire pourquoi les services centraux les envisagent avec tant de réticence, pas plus qu'ils ne se résolvent à mettre pleinement en œuvre une de leurs autres prérogatives : celle du contrôle et de la régulation par l'État de la gestion d'organismes dont il a la tutelle.

Enfin, le **fort bataillon des rapports sans suite**, très hétérogène, permet de dégager quelques constantes.

– Il arrive que l'administration hésite devant des sujets difficiles qui la conduiraient à prendre des initiatives à l'égard de systèmes considérés comme sensibles, en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur, où l'État donne presque l'impression de douter de la légitimité de son rôle régulateur.

– Il arrive également que, malgré ses imperfections, le mode de gestion habituel paraisse préférable à l'administration à une réforme qui paraît pourtant s'imposer.

– Enfin, l'inaction administrative peut s'expliquer par l'attente d'une impulsion de l'échelon politique, dont l'absence laisse le dispositif étudié et critiqué en l'état. Cette absence d'impulsion s'explique elle-même parfois par la disparition du thème commandé des préoccupations du politique.

A côté de l'inaction volontaire de l'administration, il arrive que le dossier se perde dans les sables faute d'une diffusion adaptée auprès des responsables mêmes qui auraient pu s'en inspirer : on a oublié un des interlocuteurs majeurs du dossier (ainsi par exemple les collectivités territoriales), ou l'on a fait le choix délibéré de la confidentialité, condamnant par là les recommandations à la stérilité.

On ne peut enfin exclure de ces raisons l'utilisation « prétexte » de l'IGAENR, dans des dossiers où il existe une forte présomption que l'autorité demanderesse avait arrêté sa position dès avant la saisine de l'inspection, l'intervention de cette dernière n'ayant pour autre objet que d'apporter la garantie d'un examen impartial du problème, ou de mettre en lumière d'inévitables dysfonctionnements de gestion susceptibles d'être imputés au responsable de l'organisme. La probabilité d'une « instrumentalisation » occasionnelle de l'IGAENR n'est donc pas nulle, même s'il ne faut pas en exagérer l'importance.

### ■ ■ Les rapports « disciplinaires » ont connu aussi peu de suites que les études générales

#### ■ *trop de recommandations restent lettre morte*

Entrent dans la catégorie « disciplinaire » les missions diligentées aux fins d'apprécier la « manière de servir » ou le « comportement » de certains agents, ainsi que les présomptions d'actes répréhensibles ou les situations de crise. Les rapports cherchent à établir des faits par la recherche d'éléments incontestables ; l'auteur du rapport n'est pas tenu de qualifier ces faits, mais peut exprimer son avis, voire son intime conviction, de même qu'il ne lui est pas interdit de conclure par une proposition explicite de sanction, qui ne saurait naturellement lier l'autorité destinataire. Ce type d'enquête obéit à une stricte procédure contradictoire, qui permet de faire valoir les droits de la défense.

On pourrait supposer que dans ce type de rapport, très « balisé », et fondé sur des faits prouvés et recoupés, le pourcentage d'avis émis par l'IGAENR et suivis par l'administration centrale est élevé, mais il n'en est rien, puisque, sur 29 rapports étudiés, 9 seulement ont eu des suites conformes à leurs conclusions, 12 des effets différents de leurs recommandations et 5

n'ont connu aucune suite (3 n'appelaient aucune conséquence directe pour les personnes). Encore faut-il noter que, lorsque les préconisations de l'inspection sont suivies, elles le sont parfois *a minima*, la solution retenue parmi celles proposées étant souvent la moins « forte ».

Il a été estimé que les suites s'écartaient des préconisations de l'inspection lorsqu'elles « découpaient », dans un tout jugé indissociable, quelques mesures, ou lorsque la procédure disciplinaire, pourtant entamée, n'allait pas à son terme ; ce dernier cas est très fréquent lorsque la justice est saisie par ailleurs : cette saisine paraît éteindre l'action administrative, alors qu'elle en est juridiquement indépendante. Il peut également arriver, dans un apparent souci de mansuétude, que l'administration ne donne pas suite aux mises en garde de l'inspection, en offrant à l'agent une deuxième chance, ou qu'elle évite à un fonctionnaire indélicat de répondre de ses actes, en particulier en ne portant pas une affaire en justice. A l'inverse, dans des situations complexes analysées avec nuance par l'inspection, l'administration peut avoir recours à une mesure de rigueur à l'encontre d'une seule personne, quand le rapport mettait en cause presque toute la communauté scolaire.

Les rapports laissés sans suite relèvent de la catégorie précédente : on n'a tout simplement pas jugé utile de mettre en œuvre les solutions proposées.

Au-delà des interrogations qu'il suscite, le « tri » fait par l'administration dans les recommandations peut avoir des conséquences fâcheuses pour l'action administrative : dans un cas au moins où l'administration a choisi de ne tenir compte que partiellement des conclusions du rapport, l'agent suspendu a obtenu l'annulation de la sanction qui le frappait, le tribunal administratif ayant considéré que l'observation imparfaite des recommandations d'un rapport d'inspection pouvait, à ses yeux, constituer un motif d'annulation de la décision de suspension.

■ *une attitude que ne justifie pas totalement l'opportunité*

On ne saurait oublier, dans le cas de rapports visant des personnes, les **considérations d'opportunité** que l'administration est pleinement en droit d'invoquer pour ne pas engager, ou n'engager que très partiellement, une procédure, même si

l'inspection générale la préconise. Cependant, l'étude conduite *a posteriori* sur les rapports, met en lumière des constantes qui ne relèvent pas de ce type de considérations.

Dans plusieurs cas en effet, c'est **l'existence parallèle d'une instance pénale sur une affaire qui tend à paralyser toute action disciplinaire** : ou bien la procédure n'est pas déclenchée, ou bien, si elle l'a été, il est sursis à toute mesure dans l'attente d'une décision de justice devenue définitive (c'est-à-dire après épuisement des éventuelles voies de recours). L'adage « le criminel tient le civil en l'état » tend à s'appliquer par assimilation alors même qu'il n'est pas transposable à l'ordre administratif, comme l'a rappelé la jurisprudence du Conseil d'État. En l'espèce, ce n'est pas tant la décision de temporiser qui pose un problème que le **systematisme** d'une telle attitude. Or, en s'imposant une subordination de principe aux décisions judiciaires, l'administration semble implicitement renoncer à ses propres compétences.

**La tendance à préférer une issue minimaliste à des situations de crise** semble inspirer de façon pratiquement constante l'attitude observée par l'administration, au risque que les demi-mesures prises ne règlent que très provisoirement et très imparfaitement le problème.

Enfin, on ne peut que constater **la grande réticence de l'administration à poursuivre devant le juge pénal des agents qui ont commis des fautes d'une extrême gravité**, au mépris de l'obligation imposée par l'article 40 du code de procédure pénale.

#### ■ *des rapports d'inspection perfectibles*

Si la direction compétente n'entame pas toujours l'action qui lui est recommandée, cela peut être aussi en raison de l'existence, dans certains rapports, de zones de flou, voire de faiblesses. La charge de la preuve incombant à l'administration, les constatations se doivent d'être parfaitement claires, sous peine que les imperfections dans le rapport qui fonde les poursuites soient exploitées par les personnes mises en cause et, éventuellement, leur avocat. Ces imperfections peuvent être de plusieurs ordres :

– la conclusion d'une enquête peut ne pas être totalement en harmonie avec le contenu des constatations qui la précèdent,

posant ainsi un **problème de cohérence** interne ; des constats sévères peuvent ainsi être tempérés *in extremis* par des circonstances atténuantes, la sanction proposée peut également se révéler disproportionnée, et le décalage ainsi créé dans la logique du texte gêner l'administration ;

– la procédure contradictoire peut souligner **des insuffisances** : tous les interlocuteurs possibles n'ont pas été rencontrés, ou encore l'instruction, contrairement aux règles, ne s'est pas faite à charge et à décharge ;

– des **approximations juridiques** peuvent également entacher le dossier, lorsque sont en jeu des notions proches, comme l'insuffisance ou la faute professionnelles, ou la nécessité d'étayer une démonstration sur des éléments liés à des comportements.

Enfin, le temps nécessaire aux missions d'inspection et celui qui régit les éventuelles mesures conservatoires (quatre mois par exemple pour la suspension d'un fonctionnaire) ne sont que peu harmonisés, faute d'un circuit d'information bien établi ou d'un tableau de bord commun entre direction compétente et inspections générales, car ce type de rapport est souvent conjoint avec l'IGEN.

## 4. Le lien nécessaire entre évaluation et action reste à construire

### ■ ■ Une commune méconnaissance de principes élémentaires

Le tableau dressé par la mission des suites données tant aux rapports généraux que disciplinaires est celui d'une situation peu satisfaisante. L'examen d'un échantillon aléatoire de dossiers a confirmé l'hypothèse, difficile à envisager sereinement, que **le déficit d'information sur les suites des rapports recouvre en fait une assez faible portée de ces derniers**, dans une préférence générale pour le non-dit : car l'administration, qui instruit et décide, et l'IGAENR, qui enquête et propose, ont jusqu'ici tacitement accepté qu'aucun regard rétrospectif n'évalue l'apport de celle-ci à celle-là.

■ *des principes simples*

Les règles qui régissent les rapports entre l'inspection et les services sont claires – ou devraient l'être – :

- l'inspection n'est saisie que par le ministre et ne rend de compte qu'à lui. Il en va de même pour l'administration. Néanmoins, il est nécessaire qu'existe entre elles une articulation raisonnée, pour déterminer quelles préconisations devront être appliquées, et jusqu'à quel point, pour obtenir les meilleurs résultats ;
- l'administration est maîtresse de l'usage qu'elle fait des rapports et juge seule en opportunité des suites à leur donner. Mais ses choix ne sauraient être faits par défaut : ils doivent reposer sur une étude réelle des analyses présentées et, par conséquent, être motivés ;
- l'inspection n'a certes aucun pouvoir d'injonction sur les services. Cependant elle ne peut se désintéresser des questions qu'elle a traitées, d'abord parce qu'elle a besoin d'évaluer le résultat de ses activités, et surtout parce qu'elle manquerait à ses devoirs vis-à-vis du ministre en procédant ainsi, car **l'absence de suites à une enquête est en général imputée à l'autorité la plus haute et elle a en ce sens une dimension politique.**

■ *une application défailante*

L'étude menée par la mission a eu pour intérêt majeur de montrer l'écart qui existe entre ces principes simples et la réalité de l'action quotidienne.

Dans le domaine des enquêtes générales, **il n'existe ni lieu ni moment de mise en cohérence des conclusions de l'inspection avec les projets des instances de décision** : les mécanismes internes des directions ne sont généralement pas adaptés à une appropriation correcte des rapports qu'elles reçoivent et l'inspection n'est visiblement pas perçue comme un partenaire d'importance.

**L'inspection, de son côté, ne cherche que rarement à connaître le sort réservé à ses travaux**, et la mesure de l'efficacité du service se réduit à des indicateurs purement quantitatifs.

Lorsqu'un rapport reste sans suite, ou qu'il connaît des suites différentes de celles préconisées, **l'instance de décision**

**ne ressent nullement comme une obligation de situer sa démarche par rapport aux analyses établies par l'inspection** ; plus grave encore, elle n'est généralement pas à même de donner les raisons qui l'ont conduite à adopter telle ou telle position, comme l'enquête l'a plusieurs fois montré.

On est donc fondé à conclure que, **trop souvent, l'activité de l'inspection générale et celle des services se déroulent en parallèle**, presque dans des univers distincts **et selon des logiques propres**. L'administration n'a pas appris à intégrer dans ses processus de décision les études et propositions de l'IGAENR ; elle n'a d'ailleurs que rarement le réflexe spontané de faire appel à son expertise, sauf en matière disciplinaire. L'inspection quant à elle s'accommode de cet état de fait ; elle ne s'emploie pas à « gérer » dans le temps le fort investissement qu'a représenté un rapport, orientant plutôt son action vers l'accroissement du suivi permanent, dans une acception limitée de l'auto-saisine.

#### ■ ■ Les suites modestes du rapport sur les « suites »

L'objet de l'étude menée par l'inspection n'étant pas de souligner avec une délectation morose le renoncement quasi général au dialogue qui caractérise les relations qu'elle entretient avec l'administration, la mission a formulé de nombreuses propositions, tant techniques que politiques. Le temps écoulé depuis la remise du rapport permet de reprendre les plus importantes pour évaluer, selon le principe de la composition en abyme, l'impact qu'elles ont pu avoir.

##### ■ *une proposition suivie d'effet*

La mission a pu constater que les conclusions des rapports disciplinaires, pourtant soumis à une procédure rigoureuse, n'étaient guère plus suivies que celles de rapports moins strictement encadrés dans leur déroulement. Pour une part, on l'a vu, cette situation pouvait être imputée à des insuffisances ponctuelles, mais également à une méconnaissance par l'inspection des règles que doit appliquer l'autorité gestionnaire en matière de discipline. Elle a donc invité à un dialogue plus étroit avec les directions « utilisatrices » de tels rapports et à l'inscription du

domaine disciplinaire parmi les actions de formations prioritaires au sein de l'inspection. Le programme de formation de l'année 2000-2001 a en effet comporté une série de rencontres avec des juristes et des techniciens afin de clarifier des points essentiels.

■ *une proposition adoptée : « la commission des suites »*

La mission a vivement recommandé la mise en place d'une procédure méthodique et régulière d'examen des rapports, sous forme d'une « commission des suites » régulièrement réunie par le chef du service de l'IGAENR, à l'exemple de celle qui existe dans certaines inspections. Outre les auteurs des rapports examinés, cette commission devait compter les directeurs intéressés et, en tant que de besoin, les responsables des services déconcentrés. Une telle commission a été mise en place dans cette configuration et les premiers rapports à examiner choisis. Elle est placée sous l'égide du directeur de cabinet et a tenu sa première réunion.

■ *un sujet qui ne saurait être clos*

La mission présentait bien d'autres propositions, dont certaines, de nature purement matérielle, sont d'ores et déjà mises en œuvre. A la lumière de l'enquête qu'elle a mené, elle pourrait se satisfaire des résultats obtenus, puisque son propre rapport semble échapper à l'oubli qui est bien souvent le tombeau de trop nombreuses études. Mais l'objectif principal de son travail était, au-delà de constats qu'elle présentait, de susciter le débat, voire la contestation autour de ses conclusions et de ses propositions. Force lui est de constater que le débat est demeuré modeste sinon feutré. Il reste incontestablement des progrès à faire pour que l'évaluation constitue un apport réel à la décision.



# Liste des établissements et services visités au cours de l'année scolaire et universitaire 1999-2000

## A. Liste des 180 établissements scolaires visités (par académie)

### ***AIX-MARSEILLE***

Collège Roger-Carcassonne à  
PÉLISSANNE (13)

Collège Georges-Brassens à  
BOUC BEL AIR (13)

Collège Virebelle à LA  
CIOTAT (13)

Collège du Verdon à  
CASTELLANE (04)

Collège Alphonse Silve à  
MONTEUX (84)

Collège Gérard-Philippe à  
MARTIGUES (13)

Collège Émile-Honoraty à  
ANNOT (04)

Collège Arc-de-Meyran à  
AIX-EN-PROVENCE (13)

Collège Les Amandeirets à  
CHÂTEAUNEUF-LES-  
MARTIGUES (13)

### ***AMIENS***

Lycée professionnel Charles de  
Bovelles à NOYON (60)

Lycée général et technologique  
Jean-Calvin à NOYON (60)

Lycée professionnel  
Jean-Monnet à LA FÈRE (02)

Collège Les Coudriers à  
VILLERS-BOCAGE (80)

Lycée général et technologique  
Condorcet à MÉRU (60)

Lycée professionnel Lavoisier  
à MÉRU (60)

Collège du Val de Nièvre à  
DOMART-EN-PONTHIEU  
(80)

### ***BESANÇON***

Lycée Claude-Nicolas Ledoux à  
BESANÇON (25)

Lycée professionnel  
Henri-Fertet à GRAY (70)

Collège Vauban à BELFORT  
(90)

Collège Victor-Hugo à  
BESANÇON (25)

Collège André-Masson à  
SAINT-LOUP-SUR-  
SEMOUSE (70)

### **BORDEAUX**

Collège La Boétie à  
SARLAT-LA-CANÉDA (24)

Lycée François-Magendie à  
BORDEAUX (33)

Collège Clermont à PAU (64)

Collège Chante-cigale à  
GUJAN-MESTRAS (33)

Lycée de la Mer à  
GUJAN-MESTRAS (33)

Collège Pablo-Neruda à  
BÈGLES (33)

Collège d'Albret à DAX (40)

Collège La Rocal à BON  
ENCONTRE (47)

Collège Paul Dangla à AGEN  
(47)

### **CAEN**

Lycée général et technologique  
des Andaines à  
LA FERTÉ-MACÉ (61)

Lycée professionnel des  
Andaines à LA FERTÉ-MACÉ  
(61)

Collège Saint-Exupéry à  
SAINTE-MÈRE-ÉGLISE (50)

Collège Paul-Éluard à  
DIVES-SUR-MER (14)

Collège Alphonse-Allais à  
HONFLEUR (14)

Lycée Albert-Sorel à  
HONFLEUR (14)

Lycée professionnel Côte  
Fleurie à HONFLEUR (14)

### **CLERMONT-FERRAND**

Collège Georges-Bataille à  
RIOM-ES-MONTAGNES (15)

Collège Les Célestins à VICHY  
(03)

Lycée professionnel du Val  
d'Alier à VARENNES SUR  
ALLIER (03)

Lycée La Fayette à BRIOUDE  
(43)

### **CRÉTEIL**

Lycée René Cassin à NOISIEL  
(77)

Collège Camille Saint-Saëns à  
LIZY-SUR-OURCQ (77)

Collège Alfred-Sisley à  
MORET SUR LOING (77)

Lycée Marcelin-Berthelot à  
PANTIN (93)

Lycée Eugène-Delacroix à  
DRANCY (93)

Collège Jean-Jaurès à  
MONTREUIL-SOUS-BOIS  
(93)

Lycée Jean-Jaurès à  
MONTREUIL-SOUS-BOIS  
(93)

Collège Pierre-Brossolette au  
PERREUX-SUR-MARNE (94)

Lycée professionnel  
Jean-Jacques Rousseau à  
VITRY-SUR-SEINE (94)

Collège Les Boullereaux à  
CHAMPIGNY-SUR-MARNE  
(94)

Collège Hector-Berlioz à  
VINCENNES (94)

Lycée Hector-Berlioz à  
VINCENNES (94)

### **DIJON**

Collège de SAINT-GERMAIN  
DU PLAIN (71)

Lycée professionnel Gambetta  
à AUXERRE (89)

Collège Arsène-Fie à  
SAINT-AMAND-  
EN-PUISAYE (58)

Collège Paul-Fort à  
IS-SUR-TILLE (21)

Collège Maurice-Clavel à  
AVALLON (89)

### **GRENOBLE**

Collège Philippe-Cousteau à  
TIGNIEU-JAMEYZIEU (38)

Collège Les Allinges à  
SAINT-QUENTIN-  
FALLAVIER (38)

Lycée hôtelier Savoie-Léman à  
THONON LES BAINS (74)

Collège Lionel-Terray à  
MEYLAN (38)

Lycée Xavier-Mallet de  
LE TEIL (07)

Lycée général et technologique  
de la cité scolaire des Catalins  
à MONTÉLIMAR (26)

Lycée professionnel de la cité  
scolaire des Catalins à  
MONTÉLIMAR (26)

Lycée général et technologique  
Ferdinand-Buisson à VOIRON  
(38)

Lycée professionnel de la Sure  
à VOIRON (38)

### **LILLE**

Lycée Diderot à CARVIN (62)

Lycée professionnel Île Jeanty  
à DUNKERQUE (59)

Lycée général et technologique  
Fénelon à LILLE (59)

Lycée professionnel  
Louise-de-Bettignies à  
CAMBRAI (59)

Collège du Westhœk à  
COUDEKERQUE-BRANCHE  
(59)

Collège Jean-Moulin à  
FLINES LEZ RACHES (59)

### **LIMOGES**

Lycée professionnel  
Marcel-Pagnol à LIMOGES  
(87)

Collège Jules-Marouzeau à  
GUÉRET (23)

Collège René-Perrot à  
MERLINES (19)

Lycée d'Arsonval à  
BRIVE-LA-GAILLARDE (19)

Collège Jean-Moulin à  
BRIVE-LA-GAILLARDE (19)

Lycée Suzanne-Valadon à  
LIMOGES (87)

Lycée Léonard-Limosin à  
LIMOGES (87)

Lycée professionnel  
Saint-Exupéry à LIMOGES  
(87)

Collège à NEUVIC (19)  
Collège André-Maurois à  
LIMOGES (87)  
Lycée professionnel  
René-Cassin à TULLE (19)

### **LYON**

Lycée professionnel à  
CHÂTILLON-SUR-  
CHALARONNE (01)  
Collège du Tonkin à  
VILLEURBANNE (69)  
Collège Alexis-Kandelaft à  
CHAZAY D'AZERGUES (69)  
Collège Albert-Thomas à  
ROANNE (42)

### **MONTPELLIER**

Collège à POUSSAN (34)  
Lycée professionnel  
Charles-De-Gaulle à SÈTE  
(34)  
Collège Jean-Moulin à SÈTE  
(34)  
Collège Victor-Hugo à SÈTE  
(34)  
Collège Jean-Jaurès à MÈZE  
(34)  
Collège Jules-Ferry à  
MONTAGNAC (34)  
LEGT Joliot-Curie à SÈTE  
(34)  
LP Joliot-Curie à SÈTE (34)  
Collège Victor-Hugo à  
NARBONNE (11)

### **NANCY-METZ**

Collège le Lorrain à NANCY  
(54)

Lycée Jacques-Callot à  
VANDŒUVRE (54)  
Collège Jacques-Callot à  
VANDŒUVRE (54)

### **NANTES**

Collège Jean-Racine à  
SAINT-GEORGES-  
SUR-LOIRE (49)  
Collège de Misédon à  
PORT-BRILLET (53)  
Collège Fernand-Puech à  
LAVAL (53)  
Collège Paul-Chevallier au  
GRAND-LUCÉ (72)  
Collège La Madeleine au  
MANS (72)  
Collège Golfe des Pictons à  
L'ILE D'ELLE (85)  
Collège Bellevue à  
GUÉMÉNÉ-PENFAO (44)  
Lycée Carcouët à NANTES  
(44)  
Lycée professionnel  
Henri-Dunant à ANGERS (49)

### **NICE**

Lycée Jean-Aicard à HYÈRES  
(83)  
Collège Jean-Baptiste Rusca à  
SAINT-DALMAS-DE-TENDE  
(06)  
Lycée professionnel  
Jacques-Dolle à ANTIBES (06)  
Collège LA FERRAGE (83)  
Collège du Moulin Blanc à  
SAINT-TROPEZ (06)

### **ORLÉANS-TOURS**

Collège Paul-Fort à DREUX  
(28)

Lycée Jean Monnet à  
JOUÉ-LES-TOURS (37)

Collège Maurice Genevoix à  
ROMORANTIN (41)

Lycée professionnel  
Maurice-Viollette à DREUX  
(28)

Collège André-Malraux à  
SAINT-JEAN DE LA  
RUELLE (45)

Collège du Chinchon à  
MONTARGIS (45)

### **PARIS**

Collège Montaigne à  
PARIS 6<sup>ème</sup>

Lycée Montaigne à PARIS 6<sup>ème</sup>

Collège Guillaume-Apollinaire  
à PARIS 15<sup>ème</sup>

Collège Camille-Sée à  
PARIS 15<sup>ème</sup>

Lycée Camille Sée à  
PARIS 15<sup>ème</sup>

Collège Léon-Gambetta à  
PARIS 20<sup>ème</sup>

Collège Jules-Verne à  
PARIS 2<sup>ème</sup>

Lycée professionnel  
Nicolas-Louis Vauquelin à  
PARIS 15<sup>ème</sup>

Collège Modigliani à  
PARIS 15<sup>ème</sup>

Lycée professionnel  
Chenevière-Malézieux à  
PARIS 12<sup>ème</sup>

### **POITIERS**

Lycée professionnel hôtelier à  
POITIERS (86)

Lycée Jean-Dautet à  
LA ROCHELLE (17)

Lycée professionnel de Sillac à  
ANGOULÊME (16)

### **REIMS**

Collège Victor-Duruy à  
CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE  
(51)

Collège Julien-Régnier à  
BRIENNE LE CHÂTEAU (10)

Lycée Les Lombards à  
TROYES (10)

Lycée professionnel Les  
Lombards à TROYES (10)

Collège Raymond-Sirot à  
GUEUX (51)

Collège Louis-Bruntz à  
BOURMONT (52)

Lycée Diderot à LANGRES  
(52)

Lycée et collège Colbert à  
REIMS (51)

### **RENNES**

Lycée professionnel Coëtlogon  
à RENNES (35)

Lycée Victor Hugo à  
HENNEBONT (56)

Collège Penanroz à  
PONT-AVEN (29)

Collège La Biquennais à  
RENNES (35)

Lycée général et technologique  
à FOUGÈRES (35)

Lycée professionnel à  
FOUGÈRES (35)

Collège Pierre et Marie-Curie  
à HENNEBONT (56)

Lycée professionnel  
Louis-Armand à LOCMINÉ  
(56)

Lycée Joseph Savina à  
TRÉGUIER (22)

Lycée Jacques-Cartier à  
SAINT-MALO (35)

Lycée Chaptal à QUIMPER  
(29)

Lycée professionnel Lanroze à  
BREST (29)

Lycée Marcelin-Berthelot à  
QUESTEMBERT (56)

Collège Charles Le Goffic à  
LANNION (22)

Lycée professionnel  
Laënnec-Robidou à RENNES  
(35)

Collège privé Sainte Jeanne  
d'Arc à ROHAN (56)

Lycée privé – Institution  
Saint-Malo – La Providence

### **ROUEN**

Collège Eugène-Noël à  
MONTVILLE

Collège Léonard de Vinci à  
BOIS-GUILLAUME (76)

Lycée André-Maurois à  
ELBEUF (76)

Collège Romain-Rolland au  
HAVRE (76)

Lycée polyvalent Jean-Baptiste  
Decretot à LOUVIERS (27)

Lycée professionnel Bernard  
Palissy à MAROMME (76)

Collège Pierre et Marie Curie à  
PONT-AUDEMER (27)

### **STRASBOURG**

Lycée d'enseignement général  
et professionnel  
Georges-Imbert à  
SARRE-UNION (67)

Collège Jean de La Fontaine à  
GEISPOLSHHEIM (67)

Collège de l'Europe à  
OBERNAI (67)

### **TOULOUSE**

Collège Léonard de Vinci à  
TOURNEFEUILLE (31)

Collège Clémence Isaure à  
TOULOUSE (31)

### **VERSAILLES**

Collège Raymond-Poincaré à  
VERSAILLES (78)

Lycée Evariste-Galois à  
SARTROUVILLE (78)

Cité scolaire Louis-Pasteur à  
NEUILLY-SUR-SEINE (92)

Lycée professionnel  
Louis-Blériot à ÉTAMPES  
(91)

Collège André-Malraux à  
ASNIERES-SUR-SEINE (92)

Lycée René-Cassin à  
ARPAJON (91)

Collège  
Maximilien-Robespierre à  
GOUSSAINVILLE (95)

**B. Liste des établissements d'enseignement supérieurs  
(par académie)**

**AMIENS**  
Université de PICARDIE  
JULES VERNE

**BORDEAUX**  
Laboratoires de l'Université de  
PAU ET DES PAYS DE  
L'ADOUR

**CORSE**  
IUFM de Corse

**CRÉTEIL**  
Université de PARIS 8

**GRENOBLE**  
Université STENDHAL –  
GRENOBLE 3

**LIMOGES**  
Université de LIMOGES

**LILLE**  
Université du LITTORAL  
ECOLE CENTRALE DE  
LILLE

**LYON**  
Université CLAUDE  
BERNARD – LYON 1  
Université LOUIS  
LUMIÈRE – LYON 2

**MONTPELLIER**  
Université de  
MONTPELLIER 1

Université de  
MONTPELLIER 3

**NANCY**  
Université de METZ

**NICE**  
Université de TOULON ET  
DU VAR

**PARIS**  
Université de  
PANTHÉON-ASSAS –  
PARIS 2

**RENNES**  
Université de BRETAGNE  
SUD

**STRASBOURG**  
Laboratoires de l'Université  
LOUIS PASTEUR

**VERSAILLES**  
Université de  
PARIS-NANTERRE-PARIS 10

**LA RÉUNION**  
Université de LA RÉUNION

**ACADÉMIES DE LA  
MARTINIQUE ET DE LA  
GUADELOUPE**  
IUFM de MARTINIQUE-  
GUADELOUPE

**C. Services académiques**

Les analyses relatives aux services académiques  
s'appuient sur un suivi permanent assuré par l'IGAENR dans la  
totalité des rectorats de France métropolitaine.



# Missions et organisation de l'IGAENR

## Les missions

L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale a été créée en 1965<sup>1</sup>, et a vu récemment, en 1999<sup>2</sup>, son domaine de compétences étendu à l'administration de la Recherche. Elle est ainsi devenue l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR).

Comme ses homologues d'autres départements ministériels, l'IGAENR a un large champ de compétences générales : administratives, financières, organisationnelles. Si elle ne porte pas de jugement sur l'acte pédagogique, domaine de compétence de l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN), ou sur les contenus scientifiques de la recherche, l'IGAENR apprécie le fonctionnement et l'efficacité de systèmes de formation et de recherche en constante évolution.

Pour ce faire, l'IGAENR est rattachée directement aux ministres chargés de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et intervient dans le cadre d'un programme de travail annuel qui est publié *au Bulletin officiel de l'Éducation nationale*.

D'autres missions, de caractère général ou spécifique peuvent, à la demande des ministres, le compléter ultérieurement, en fonction de situations d'urgence et de circonstances particulières.

1. Décret n° 65-299 du 14 avril 1965.

2. Décret n° 99-878 du 13 octobre 1999.

Les missions, qui peuvent être éventuellement conjointes avec d'autres inspections générales, conduisent l'IGAENR à contrôler, analyser et évaluer le fonctionnement administratif et financier de tous les établissements et services relevant des ministres chargés de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces derniers peuvent autoriser l'IGAENR à intervenir à la demande d'autres ministres, de collectivités territoriales, de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales, pour toutes missions entrant dans sa compétence.

L'IGAENR est aussi partie prenante au recrutement, à la formation et à l'évaluation des cadres administratifs et pédagogiques. Elle participe aux jurys de concours ainsi qu'à des actions de formation initiale et continue.

L'amplitude de ses missions ainsi que les évolutions du système de formation et de recherche, ont amené l'IGAENR à diversifier ses modes et ses domaines d'intervention. Les inspecteurs généraux disposent, dans leur champ de compétence, des pouvoirs d'investigation les plus larges recourant, chaque fois que nécessaire, à la procédure contradictoire. Corps de contrôle en évolution, l'IGAENR a développé aussi, depuis plusieurs années, la pratique de l'audit organisationnel et a accentué son rôle de conseil auprès des instances ministérielles, des services déconcentrés et des établissements. Certains membres de l'inspection sont détachés ou mis à disposition pour exercer des fonctions de direction ou de conseil dans des services centraux ou déconcentrés, des organismes publics ou para-publics.

L'IGAENR remet chaque année aux ministres cent à cent vingt rapports.

La synthèse de ses travaux, plus particulièrement de ceux qui correspondent au programme d'études thématiques, est publiée dans un rapport général annuel édité par La Documentation française. Le sommaire de ces rapports donne la mesure du champ d'investigation de l'IGAENR.

L'éclairage qu'elle apporte sur certaines évolutions positives ou, au contraire, sur des secteurs préoccupants du système éducatif et les pistes qu'elle ouvre ont contribué à des prises de décision par les responsables concernés. Quelques sujets peuvent être cités pour ces dernières années :

– *Centrale 2000* (étude prospective de l'administration du système éducatif) ;

- les enjeux des établissements sensibles ;
- les stages en entreprise ;
- le recrutement et l'utilisation des aides éducateurs : les emplois-jeunes de l'Éducation nationale ;
- l'application de la réglementation sur les sorties scolaires ;
- la politique immobilière des universités ;
- la rénovation des premier et second cycles universitaires ;
- les fonds de réserve des universités ;
- les conditions du développement de la recherche et de la technologie au niveau régional ;
- les modalités de fonctionnement des très grands équipements scientifiques ;
- les conditions de mise en œuvre des services d'activités industrielles et commerciales ;
- la validation des acquis professionnels.

Enfin, le rapport sur la déconcentration des mutations des enseignants du second degré, publié par la Documentation Française, a permis au Ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie de connaître les conditions de la réussite de cette importante réforme et de disposer du mode d'emploi d'une opération complexe à conduire.

Par ailleurs, de nombreux travaux ont été menés en collaboration avec d'autres inspections générales ; à titre d'illustration, on citera :

- l'évaluation d'un échantillon de cent lycées, puis de cent lycées professionnels et de cent collèges (avec l'IGEN) ;
- la politique des zones d'éducation prioritaires – ZEP – (avec l'IGEN) ;
- l'aménagement des rythmes scolaires (avec l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports) ;
- les transports scolaires (avec le Conseil général des ponts et chaussées – CGPC –) ;
- le déroulement du concours de l'internat et le fonctionnement des services universitaires de santé (avec l'Inspection générale des Affaires sociales – IGAS –) ;
- la gestion des bourses de l'enseignement supérieur (avec l'Inspection générale des Finances – IGF –) ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique (avec l'IGF, l'IGA et le CGPC) ;
- le dispositif médico-social en faveur des élèves avec l'IGAS ;

- les conditions d’enseignement aux mineurs et jeunes détenus avec l’IGEN et l’inspection générale des services judiciaires (IGSJ) ;
- les grands équipements scientifiques avec l’IGF.

Ainsi, sans négliger ses missions de contrôle, l’IGAENR s’intéresse-t-elle à tous les champs d’investigation permettant de comprendre les évolutions à l’œuvre dans les systèmes de formation et de recherche.

## L’organisation

Placée sous l’autorité directe des ministres, l’IGAENR organise librement son activité, est maîtresse de ses méthodes d’investigation et, bien entendu, de ses conclusions.

Dirigée et animée par un inspecteur général, chef du service, nommé pour cinq ans par les ministres sur proposition du ministre chargé de l’Éducation nationale, l’IGAENR regroupe un effectif budgétaire de 93 membres (57 inspecteurs généraux de 1<sup>ère</sup> classe et 36 inspecteurs généraux de 2<sup>ème</sup> classe). Il est intéressant de noter que l’effectif budgétaire de l’IGAENR était en 1989 de 65 (30 inspecteurs généraux, 27 inspecteurs généraux adjoints et 8 inspecteurs) soit une augmentation d’un tiers en dix ans. En outre, quinze à vingt chargés de mission sont affectés à l’inspection générale.

Le principe organisationnel de l’IGAENR a évolué. Après avoir été sectoriel (les inspecteurs étaient répartis en trois groupes : établissements scolaires, services académiques, enseignement supérieur), il est aujourd’hui géographique. Cette organisation marque mieux la priorité donnée au terrain et à la présence au plus près des élèves et des étudiants. Elle permet également de mieux assurer l’articulation entre les différents degrés d’enseignement comme avec le secteur de la recherche.

Les membres de l’IGAENR sont répartis en sept groupes territoriaux qui couvrent, chacun, trois à cinq académies selon l’importance de celles-ci. Un inspecteur général, chef de groupe, anime et coordonne les activités du groupe et notamment le suivi permanent et les missions ponctuelles qui ressortissent au territoire concerné.

Chaque académie est plus particulièrement suivie, au sein du groupe territorial, par un correspondant académique. Les académies et territoires d'outre-mer font l'objet d'un dispositif de suivi spécifique.

Deux inspecteurs généraux coordonnent les missions relatives à l'enseignement supérieur et celles relatives à la recherche.

Les travaux thématiques, fixés annuellement par la lettre de mission des ministres, sont assurés au sein de groupes de thème dont la composition et la couverture géographique sont découplées de l'organisation territoriale.

La conduite et l'animation de l'activité de l'IGAENR qui impliquent une forte collégialité, sont assurées par le chef du service et le collège des chefs de groupe qui se réunit deux fois par mois. Une de ces réunions mensuelles est ouverte aux membres de l'IGAENR qui peuvent y présenter un compte rendu de réunion ou de mission, établir l'état d'avancement des travaux d'un thème, etc. Le collège vérifie la cohérence de l'articulation entre les missions territoriales et les missions thématiques.

Les groupes territoriaux sont réunis une fois par mois.

Par ailleurs, la totalité du corps est rassemblée deux à trois fois par an : réunion de rentrée, séminaires résidentiels.

Des groupes de travail sont régulièrement constitués pour approfondir collégialement une question de fonctionnement ou d'organisation du service : les derniers en date ont porté sur le rôle du correspondant académique, les attentes du corps en matière de formation, le caractère contradictoire des rapports, la méthodologie de l'inspection.

L'organisation que s'est donnée l'IGAENR répond, d'une part à un besoin de formalisation indispensable pour un corps dont les fonctions sont essentiellement itinérantes et souvent solitaires et, d'autre part, à une exigence de liberté inhérente à l'exercice du métier d'inspecteur.

**ORGANISATION TERRITORIALE DU SERVICE**

Chef du service : Yvon Robert		Secrétariat : Jackie Senot – Sandrine Gamand Tél. : 01-55-55-31-30 – 01-55-55-31-40 – Fax : 01-55-55-10-01 adresse électronique : <a href="http://www.education.gouv.fr/syst/igaen">http://www.education.gouv.fr/syst/igaen</a>					
Groupes territoriaux	Île-de-France	Centre	Nord-Ouest	Est	Ouest	Midi	Sud-Est
<i>Chefs de groupe</i>	<i>H. Peretti</i>	<i>Y. Cottereau</i>	<i>B. Wicker</i>	<i>Th. Bossard</i>	<i>J. Geoffroy</i>	<i>J.-Y. Dupuis</i>	<i>Y. Céas</i>
Inspecteurs généraux de 1 <sup>ère</sup> classe	M.-F. Choïsnard J.-F. Cuby N. Lebel J.-C. Luc Ch. Martin M.-F. Moraux J. Polverini	J. Bravo P. Cathaly J.-L. Claverie A. Dulot S. Héritier A. Rot	A. Bellet A. Bousquet J. Dersy R.-F. Gauthier M. Héon Th. Malan O. Roze	H. Bernard Y. Moutin M. Tyvaert	D. Bargas S. Duhamel Y. Leblanc M. Mazodier J. Soutas	G. Lesage G. Morin M. Ollivier J.-L. Perillier L. Venance C. Wiener	D. Antoine G. Asseraf M. Blanc A. Brunet M. Joffre E. Morin Ch. Peyroux Y. Pozzo di Borgo
Inspecteurs généraux de 2 <sup>e</sup> classe	M. Caffin-Ravier B. Descamps J.-P. Pittoors G. Saurat	G. Chomier J.-B. Ettori M. Georget L.-P. Ivanoff R. Nattiez J.-C. Ravat	N. Angles J.-R. Genty M. Roignot	P. Balme P. Blanc J. Leydier A.-G. de Maignet	A. Billon F. Bonaccorsi F.-Y. Canvet A.-M. Grosmaire P. Renaudineau	J.-L. Dupont M. François J.-P. Isambert E. Langlois Ph. Lhermet	M. Ghesquière M. Goujon J. Haudebourg S. Ronchin Ph. Sultan N. Thomas L. Védrine
Chargés de mission	N. Chaffort G. Coissard L. Dutriez L.-A. Marti	T. Chalou	A. Auerbach	D. Frusta-Gissler G. Ghys F. Louis J. Vogler	M. Doridou J. Fattet M. Garnier B. Janin J. Sallé Ch. Szymankiewicz	A. Derocles F. Dentenwille R. Jammes A. Lecourbe	Ph. Cherrier J.-P. Deloche M. Ennajoui
Secrétariats	M. Girondin	M. Louveau	M.-T. Gaillard	M.-L. Bourgade	N. Majewski	E. Tocabens	S. Retour
Téléphone	01-55-55-17-20	01-55-55-30-88	01-55-55-35-23	01-55-55-31-34	01-55-55-30-67	01-55-55-34-45	01-55-55-34-72
Télécopie	01-55-55-06-86	01-55-55-06-86	01-55-55-10-01	01-55-55-10-01	01-55-55-10-01	01-55-55-10-01	01-55-55-10-01
Académies	Paris Créteil Versailles	Clermont-Ferrand Dijon Limoges Orléans-Tours	Amiens Lille Rouen	Besançon Nancy-Metz Reims Strasbourg	Caen Nantes Poitiers Rennes	Bordeaux Montpellier Toulouse	Aix-Marseille Corse Grenoble Lyon Nice

## TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
-------------------	---

### PREMIÈRE PARTIE

<b>L'enseignement scolaire : prévision, régulation, conseil .....</b>	<b>5</b>
---	----------

<i>Chapitre 1</i> <b>La carte scolaire dans l'enseignement primaire : une élaboration complexe, un résultat contesté.....</b>	<b>7</b>
---	----------

1. Que deviennent les emplois en période de baisse démographique ? .....	8
- <i>Plus de 70 % des emplois théoriquement libérés ont été maintenus dans les classes .....</i>	8
- <i>La prise en charge des élèves en difficulté a été assurée conformément aux orientations nationales .....</i>	10
- <i>L'action pédagogique a été développée dans le sens souhaité par les autorités départementales et l'administration centrale .....</i>	11
- <i>L'utilisation des emplois a varié dans le temps et selon les départements.....</i>	12
2. Une procédure d'élaboration contraignante et figée .....	14
- <i>La carte scolaire s'élabore selon un cérémonial complexe et rigide .....</i>	14
- <i>L'inadaptation des procédures suscite des interventions parasites .....</i>	18
3. Des révisions et des choix indispensables ...	23
- <i>Une nouvelle approche des emplois et des postes ...</i>	24
- <i>De la bataille de chiffres au dialogue responsable ...</i>	25
- <i>De la gestion au coup par coup à la politique à long terme .....</i>	29

<i>Chapitre 2</i>	<b>La carte des formations : une carte subie ou maîtrisée ?</b> . . . . .	33
	1. Une offre riche et diversifiée . . . . .	33
	– <i>La carte des formations, une responsabilité principalement académique</i> . . . . .	33
	– <i>Un coût difficile à établir mais incontestablement élevé</i> . . . . .	34
	2. Une carte davantage constatée qu’organisée . . . . .	37
	– <i>Une procédure inflationniste, fondée sur les demandes des établissements</i> . . . . .	37
	– <i>La carte des formations est soumise à de nombreuses rigidités</i> . . . . .	40
	– <i>L’utilisation dynamique de la carte des formations est un exercice délicat et parfois contre-productif, pour des résultats limités</i> . . . . .	45
	3. De la régulation à la maîtrise . . . . .	48
	– <i>La carte des options : de l’amenuisement à une approche nouvelle</i> . . . . .	48
	– <i>Le recentrage de la procédure</i> . . . . .	50
	– <i>La carte des CPGE et des STS : de la régulation à l’égalité des chances</i> . . . . .	52
<i>Chapitre 3</i>	<b>Le conseil aux établissements, une fonction inégalement assurée</b> . . . . .	55
	1. Dans le domaine de la gestion, une fonction plutôt bien assurée . . . . .	56
	– <i>Le conseil juridique : une structuration récente, une action efficace</i> . . . . .	56
	– <i>Le conseil « financier » : ancien et à la recherche d’un second souffle.</i> . . . . .	59
	– <i>Un domaine de conseil en devenir : l’hygiène et la sécurité</i> . . . . .	63
	2. Dans les domaines pédagogique et éducatif, une fonction lacunaire . . . . .	64
	– <i>Le conseil « pédagogique » reste à inventer.</i> . . . . .	64
	– <i>L’action éducative : une terre de mission pour le conseil</i> . . . . .	67
	3. Le conseil « prospectif » : une mission inégalement remplie . . . . .	68

- Le conseil pour le développement des établissements : un environnement favorable . . . . .	69
- Le conseil relatif aux projets d'établissement : aussi disparate que son objet. . . . .	70
4. Du conseil segmenté à l'évaluation globale. . . . .	72
- Un besoin grandissant de mise en perspective. . . . .	72
- Du conseil technique au conseil stratégique . . . . .	73

## DEUXIÈME PARTIE

### **L'enseignement supérieur : gestion, programmation, questions d'éthique . . . . . 77**

#### *Chapitre 1* **Des établissements en recherche d'orthodoxie et d'efficacité. . . . . 81**

1. Des préoccupations croissantes de gouvernance . . . . .	81
- L'adaptation des structures d'universités aux exigences du pilotage . . . . .	82
- Le recentrage du système universitaire sur les étudiants . . . . .	83
- La politique contractuelle en appui d'une évolution maîtrisée. . . . .	87
2. Une gestion en progrès sensible mais laissant subsister d'importantes marges d'amélioration . . . . .	89
- Une G.R.H. encore bien perfectible. . . . .	89
- Une gestion financière insuffisamment mise au service de la politique d'établissement . . . . .	94
- Une gestion immobilière comportant encore des zones d'ombre. . . . .	96
- Une gestion de la recherche en cours de maturation . . . . .	97

#### *Chapitre 2* **L'élaboration du plan U3M ou le défi relevé d'une programmation consensuelle des investissements . . . . . 105**

1. Un cadrage rigoureux dans un contexte très évolutif. . . . .	105
--	-----

- <i>La démarche U3M s'inscrit dans un contexte très évolutif</i> . . . . .	105
- <i>Un cadrage rigoureux</i> . . . . .	106
<b>2. Une construction dynamique du plan U3M</b> . . . . .	108
- <i>Le schéma régional des services collectifs</i> . . . . .	108
- <i>Le contrat de plan État-région</i> . . . . .	111
<b>3. La nécessaire clarification du rôle de l'administration centrale et du recteur</b> . . . . .	114
- <i>L'administration centrale a souvent été perçue localement comme dirigiste, insuffisamment claire, coordonnée et réactive</i> . . . . .	114
- <i>Le rôle du recteur chancelier des universités mérite une clarification similaire</i> . . . . .	115
<b>Chapitre 3 Un usage délicat du droit et de l'éthique</b> . . . . .	117
<b>1. Un droit d'application frileuse : la validation des acquis professionnels (V.A.P.)</b> . . . . .	117
- <i>Le constat d'un droit composite, d'application contrastée et limitée</i> . . . . .	118
- <i>La nécessaire préparation des établissements à l'entrée en vigueur de la loi de modernisation sociale</i> . . . . .	122
- <i>La nécessaire amélioration du service de la V.A.P.</i> . . . . .	123
- <i>La V.A.P. comme vecteur de modernisation</i> . . . . .	127
<b>2. Un droit d'application tendue : les concours du premier cycle d'études médicales</b> . . . . .	131
- <i>Un droit complexe, générateur de diversité</i> . . . . .	131
- <i>Enseignements à tirer de quelques cas d'invalidation significatifs</i> . . . . .	133
- <i>Propositions et recommandations</i> . . . . .	134
<b>3. A la croisée du droit et de la déontologie : les prestations entre laboratoires universitaires et centre hospitalo-universitaire (C.H.U.)</b> . . . . .	137

## TROISIÈME PARTIE

**La recherche publique :  
grands équipements, établissements,  
valorisation et développement** ..... 141

*Chapitre 1* **Un sujet névralgique d'arbitrage :  
les très grands équipements scientifiques.** ... 145

1. Une définition incertaine mais une  
problématique lourde ..... 146
- *L'absence de définition officielle* ..... 146
  - *L'extrême diversité des situations* ..... 147
  - *Une problématique lourde et complexe* ..... 147

2. Les choix constitutifs de chaque T.G.E.  
appellent une démarche méthodologique  
rigoureuse ..... 149
- *La naissance d'un projet de T.G.E.* ..... 149
  - *Nécessité d'arbitrages clairs s'appuyant  
sur plusieurs types d'expertises.* ..... 150
  - *Autant que d'arbitrages clairs et rationnels,  
il est besoin d'un dossier fortement piloté, au contenu  
bien maîtrisé* ..... 153

3. Comment optimiser la mise en place, le  
fonctionnement et la fermeture d'un T.G.E. ? . 156
- *L'organisation des opérations de construction* ..... 156
  - *Le choix de la structure juridique d'assiette* ..... 157
  - *Une gestion des ressources humaines orientée vers  
un fonctionnement optimal* ..... 159
  - *Un fonctionnement sous contrôle permanent* ..... 160
  - *La fin annoncée et préparée d'un T.G.E.* ..... 163

*Chapitre 2* **Le fonctionnement d'un établissement  
à caractère scientifique et technologique :  
l'I.N.R.E.T.S.** ..... 167

1. Identité de l'Institut. .... 168
2. Une organisation et un management  
posant question ..... 168
- *L'I.N.R.E.T.S. dans l'accomplissement de  
ses missions* ..... 169
  - *Une démarche stratégique effective mais à affermir* . 170

– Une organisation et un pilotage à refonder. . . . .	172
– les outils de management . . . . .	175
<b>3. Des activités scientifiques de qualité, mais à optimiser . . . . .</b>	<b>176</b>
– La programmation. . . . .	176
– L’expertise scientifique . . . . .	177
– L’évaluation scientifique . . . . .	177
– Les partenariats. . . . .	178
– La valorisation . . . . .	178
– L’action internationale. . . . .	179
<b>4. Une gestion laissant subsister d’importantes marges de clarification et de rationalisation. . .</b>	<b>179</b>
– Une gestion des ressources humaine à rendre plus prospective et plus ouverte. . . . .	179
– Une gestion financière et matérielle à consolider. . . . .	181

<i>Chapitre 3</i> <b>La recherche soucieuse de son aval : le soutien à la valorisation et au développement technologique . . . . .</b>	<b>189</b>
<b>1. Les conditions de mise en place des S.A.I.C..</b>	<b>189</b>
– S’agissant de la gestion des personnes . . . . .	190
– S’agissant de la gestion des biens . . . . .	191
– Souplesse à donner au régime financier des S.A.I.C.	192
– Les développements à apporter à l’application NABUCO . . . . .	194
– Calcul du coût des opérations de valorisation et de développement au sein des S.A.I.C. . . . .	195
<b>2. Un moyen d’action classique à optimiser : le fonds de la recherche technologique. . . . .</b>	<b>197</b>
– Les enjeux. . . . .	198
– Rappel des principales étapes d’instruction des dossiers. . . . .	198
– Observations et propositions relatives aux diverses séquences de procédure. . . . .	199
<b>3. Une formule de mutualisation pertinente mais fragile : le groupement d’intérêt public . .</b>	<b>203</b>

## QUATRIÈME PARTIE

**L'évaluation : acteurs, objets, effets** . . . . . 207*Chapitre 1* **Les inspecteurs territoriaux : trop de missions hors des classes ?** . . . . . 209

1. Les inspecteurs territoriaux, armature du système éducatif . . . . . 210
  - *Une présence qui dépasse le cadre des établissements* . . . . . 210
  - *Des tâches lourdes qui obèrent la mission première.* . . . . . 210
  - *Quand l'inspection n'est plus la première mission* . . . . . 213
2. Une trop grande dispersion des tâches ? . . . . . 215
  - *Un besoin croissant d'expertise lié aux évolutions du système éducatif* . . . . . 215
  - *Des hommes-orchestres.* . . . . . 217
  - *Des conditions de travail inadaptées* . . . . . 220
3. Un édifice à consolider et à réaménager . . . . . 224
  - *Un statu quo à ne pas prolonger* . . . . . 224
  - *Dans le premier degré, recentrer et moderniser.* . . . . . 225
  - *Dans le second degré, améliorer l'existant* . . . . . 226

*Chapitre 2* **L'évaluation de l'enseignement, une approche nouvelle de l'académie** . . . . . 229

1. Une approche nouvelle, qui intègre les transformations du système éducatif . . . . . 230
2. Que signifie l'évaluation de l'enseignement dans une académie ? . . . . . 231
3. La méthode d'enquête : un maillage de données recoupées . . . . . 233
4. La mise en œuvre de la méthode : l'évaluation de l'enseignement dans les académies de Limoges et de Rennes . . . . . 236

*Chapitre 3* **Les rapports de l'IGAENR : un « droit de suite » encore faiblement exercé** . . . . . 241

1. Le suivi des rapports, effet de mode ou enjeu majeur ? . . . . . 242
  - *Une exigence originelle forte, une mise en pratique sporadique* . . . . . 242

- Des enjeux qui dépassent les querelles de préséance. . .	243
2. Une méthodologie classique, un déroulement d'enquête original, des constats surprenants . .	244
- Une approche classique . . . . .	244
- Une procédure adaptée à un objet original . . . . .	245
- Une mémoire défaillante . . . . .	246
3. Des résultats d'enquête décevants . . . . .	247
- Seule une minorité des rapports étudiés a reçu une suite . . . . .	247
- Les rapports « disciplinaires » ont connu aussi peu de suites que les études générales. . . . .	249
4. Le lien nécessaire entre évaluation et action reste à construire . . . . .	252
- Une commune méconnaissance de principes élémentaires . . . . .	252
- Les suites modestes du rapport sur les « suites » . . . .	254

## ANNEXES

<i>Annexe 1</i>	<b>Liste des établissements et services visités au cours de l'année scolaire et universitaire 1999-2000 . . . . .</b>	257
<i>Annexe 2</i>	<b>Missions et organisation de l'IGAENR . . . . .</b>	265